
پاکستان میں انتظامیہ کا زوال
عنایت الٰہی ملک
مشعل

پاکستان میں انتظامیہ کا زوال

عنایت الٰہی ملک

مشعل

آر بی 5، سیکنڈ فلور، عوامی کمپلیکس، عثمان بلاک، نیو گارڈن، ٹاؤن

لاہور۔54600، پاکستان

پاکستان میں انتظامیہ کا زوال

عنایت الٰہی ملک

ناشر: مشعل

آر بی 5، سیکنڈ فلور، عوامی کمپلیکس، عثمان بلاک، نیو گارڈن، ٹاؤن

لاہور۔54600، پاکستان

فون و فیکس 042-35866859

Email: mashbkc@brain.net.pk

انتساب

اپنے والد
پروفیسر ڈاکٹر فضل الٰہی ملک
ایم اے ایل ایل بی (علیگ) پی ایچ ڈی (ڈیلویئر)
کے نام

مندرجات

اشوک کا کتبہ

پاکستان کے صوبہ سرحد کے شہر مانسہرہ کے قریب ایک چٹان پر یہ کتبہ کندہ کیا ہوا نظر آتا ہے۔

"دوسروں سے نیکی کرنا ایک مشکل امر ہے۔ جو دوسروں کے ساتھ اچھا برتاؤ کرتا ہے، وہ یقیناً ایک مشکل کام سرانجام دیتا ہے۔ میں نے بھی کئی ایک اچھے کام کیے ہیں۔ میرے بچوں ان کے بچوں اور ان کے بعد قیامت آنے تک والی نسلوں میں سے جو بھی (نیکی کا) یہ راستہ اختیار کرے وہ ایک قابل ستائش کام کرے گا۔ لیکن ان میں سے جو بھی اس کام کو کسی حد تک بھی ترک کر دے گا اس کا یہ عمل قابل تعریف نہیں ہوگا۔ گناہ کرنا یقیناً آسان ہے۔

گزرے ہوئے زمانوں میں ایسے افسر نہیں تھے جو "دھرم مہاماتر" کہلاتے ہوں چنانچہ اپنی تاجپوشی کے تیرہ سال بعد میں نے دھرم مہاماتر کی آسامیاں پیدا کیں۔ یہ افسران تمام مذہبی فرقوں کے ساتھ دھرم (ایمان) فرض کی ادائیگی قائم کرنے اور دھرم کے فروغ کے ساتھ ساتھ ایسے لوگوں کی بھلائی اور خوشی کے لئے کوشاں ہیں جنہوں نے اپنے آپ کو دھرم کے لیے وقف کر رکھا ہے۔ یہ لوگ چاہے یونانی، کمبوجہ اور گندھارا ہوں راشٹریکہ اور پترتیانکہ ہوں یا دوسرے لوگ جو میری سلطنت کی مغربی سرحدوں پر رہتے ہوں۔ یہ افسران نہ صرف نچلے طبقے، تاجروں، کسانوں، برہمنوں، حکام طبقے، بھوک ننگے بوڑھے اور خستہ حال لوگوں کی بہتری کے لئے مصروف کار ہیں بلکہ ان لوگوں کی رہائی کے لیے بھی کام کر رہے ہیں جو اپنے آپ کو دھرم کے لئے وقف کرنے کے کارن بیڑیوں میں جکڑے ہوئے ہیں۔ اسی طرح وہ ان کے لئے بھی کوشش کر رہے ہیں جو جیلوں میں اپنے نادھندہ قرض دار اجداد کی اولاد ہونے کی وجہ سے بیڑیوں میں بندھے ہیں تاکہ انہیں رقوم ادا کر کے چھڑوایا جا سکے اور ان لوگوں کی آزادی کے لیے بھی جنہوں

نے دوسروں کے اکسانے پر جرائم کا ارتکاب کیا اور بوڑھے لوگوں کی رہائی کے لئے بھی۔ یہ دھرم مہاماتر ہر جگہ مامور کئے گئے ہیں یہاں اور دوسرے شہروں میں میرے بہن بھائیوں اور رشتہ داروں کے گھروں میں میری سلطنت میں ہر جگہ یہ جاننے کے لئے کہ آیا کسی شخص کا دھرم کی طرف صرف جھکاؤ ہی ہے یا واقعی اپنے آپ کو پوری طرح دھرم اور نیکی کے لئے وقف کر چکا ہے۔

دھرم سے متعلق یہ یادداشت پتھر پر اس مقصد کے لئے کندہ کرائی گئی ہے تا کہ یہ لمبے عرصے تک برقرار رہے اور میری آنے والی نسلیں اس کے مطابق عمل کریں۔

ا

شوک اعظم، (7۔ 25 قبل مسیح)

پیش لفظ

پیش نظر کتاب مصنف کے گزشتہ ربع صدی کے اس تعلق کا حاصل ہے جو اسے حکومت پاکستان کے مرکزی اور اعلیٰ تربیتی اداروں سے رہا ہے۔ اس دوران خصوصی طور پر انتظامیہ کے تین بڑے تربیتی اداروں سول سروسز، اکیڈمی نیپا اور ایڈمنسٹریٹر سٹاف کالج سے منسلک رہنے کی بنا پر قریب قریب دس ہزار سے زیادہ افسران کے ساتھ مل بیٹھنے، انھیں تربیت دینے اور ان سے استفادہ کرنے کا موقعہ ملا۔ پچیس برسوں کے تجربات اور تجزیوں کو ایک کتاب میں سمیٹ لینا ناممکن نہیں تو مشکل ضرور ہوگا۔ بہرحال یہ کتاب ایک ایسی کوشش ضرور ہے جس میں پاکستان کی بدلتی ہوئی تاریخ کے دھارے کے ساتھ ساتھ ان تمام عوامل اور محرکات کے فکری اور تعمیری پہلوؤں کا ایک تنقیدی جائزہ لیا گیا ہے جو اس تاریخ کا حصہ رہے ہیں۔

گزشتہ پچاس برسوں میں ہمارے ملک کے سیاسی انقلابات اور بیوروکریسی کے بدلتے ہوئے رجحانات، انتظامیہ کو اگرچہ کوئی قابل ذکر مستحکم ادارے یا نئی قدریں تو نہ دے سکے مگر سیاسی لیڈروں اور بیوروکریسی نے ایک نئے ملک کے اس نظام حکومت کی، جو ہمیں انگریزوں سے ورثہ میں ملا تھا دانستہ یا غیر دانستہ طور پر بنیادیں ہلا کر رکھ دیں۔ ہم نئے ادارے اور نیا نظام حکومت تو متعارف نہ کرا سکے مگر بنے بنائے ڈھانچے میں ایسے رخنے پیدا کر دیے اور حکومتی نظام میں ایسا خلا پیدا ہو گیا جسے پر کرنا مشکل سے مشکل تر ہوتا جا رہا ہے۔ یہاں یہ کہنا بھی غلط ہوگا کہ ان پچاس برسوں میں کوئی صاحب دل صاحب علم اور قومی جذبے سے سرشار بلند قد و قامت کا لیڈر، ماہر انتظامیہ یا ماہر اقتصادیات ہمیں نہ مل سکا، جس نے ہمیں نئی راہیں نہ سجھائی ہوں اور اپنی تاریخ و تجربات کے آئینے میں نئی منزلوں کی نشان دہی نہ کی ہو۔ یقیناً ایسے محب وطن لوگ تھے اور انہوں نے انتظامی اور اقتصادی اصلاحات پر بعض معرکتہ آرا تحریریں اور رپورٹیں بھی حکومت وقت کو پیش

کیں مگران میں سے بیشتر سیاسی کشمکش اور بیوروکریسی کی روایتی بے حسی کا شکار ہو گئیں۔ آج ان صفحوں کا ایک ایک لفظ پکار پکار کر کہتا ہے کہ اگر ہم طاق نسیاں پر رکھنے کی بجائے ان پر عمل پیرا ہوتے تو انتظامیہ کی یہ حالت نہ ہوتی جو آج ہے۔ ان لوگوں میں جسٹس کارنیلیس، ڈاکٹر محبوب الحق اور مولوی فرید احمد جیسے کئی مایہ ناز لوگ موجود تھے جن کی بات ہم نے نہیں سنی۔

اسی طرح سول سروس میں بھی اعلیٰ پائے ماہرین انتظامیہ اور قابل افراد کی کمی نہیں رہی۔ ان میں امتیاز احمد صاحب زادہ، خالد جاوید، آصف علی شاہ، خالد محمود چیمہ، اعظم خان، پرویز مسعود مہر جیون خان، حمید قریشی، ڈاکٹر طارق صدیقی، ڈاکٹر جمیل الرحمٰن، مختار مسعود سرور حسن خان شیخ، منظور الٰہی اور بی اے قریشی شامل ہیں۔

ملک ٹوٹتے اور جرم ضعیفی کی سزائیں ملتے رہے ہیں۔ صفحۂ ہستی پر قومیں ابھرتی اور مٹ جاتی ہیں۔ تاریخ ایسے واقعات سے بھری پڑی ہے مگر ایسے لوگ روز روز پیدا نہیں ہوتے جو اپنی قوم اور ملک کو گردابوں اور بھنور سے نکال کر منزل مراد تک پہنچادیں۔

اس کتاب میں بیوروکریسی اور بیوروکریٹ کی اصطلاحیں قطعی غیر جانبدارانہ اور بغیر کسی تعصب کے استعمال کی گئی ہیں۔ بیوروکریٹ سے مراد سرکاری ملازمین کا کوئی خاص طبقہ مقصود نہیں ہے، نہ ہی ساری کی ساری بیوروکریسی رشوت خور اور نااہل ہے، اس میں غیر معمولی قابلیت کے وہ افراد بھی ہیں جنہوں نے اپنی محنت اور لگن سے آزادی کے ابتدائی سالوں میں ملک کو ترقی کی راہ پر گامزن کیا۔ بالکل اسی طرح سیاست بذات خود کوئی قابل نفرت پیشہ نہیں، بہت سے سیاستدان ایسے بھی تھے جنہوں نے اس ملک کے لئے بے پناہ قربانیاں دیں اور کئی ایک نے تو اپنی جان و مال کا نذرانہ بھی پیش کیا۔

بیوروکریسی ایک ایسا ادارہ ہے جس کے بغیر موجودہ دور میں حکومت کا چلانا مشکل ہی نہیں ناممکن ہے یہ ہمارے رہن سہن، رسم و رواج معاشی اور سماجی سرگرمیوں کو ان کی جزیات تک کنٹرول کرتی ہے۔ وہ چاہے صدر پاکستان ہو، جج صاحبان ہوں، پارلیمنٹرین ہوں، صنعت کار ہوں، کاشتکار ہوں، کوئی بھی اس کے دائرہ اختیار سے باہر نہیں۔ بیوروکریسی اپنے اختیارات کی حد کا تعین نہ صرف خود کرتی ہے بلکہ کسی صورت بھی ان میں کمی کر کے خود کو کمزور کرنا نہیں چاہتی۔ اس پر قدغن لگانا بھی اب قریب قریب ناممکن ہوتا جا رہا ہے۔ اسے عوامی نمائندوں کے قابو میں رکھنے کا

تجربہ کم از کم اس ملک کی حد تک تو ناکام ہو ہی چکا ہے۔ ترقی یافتہ ملکوں میں بھی بیوروکریسی کی طرف ناقدانہ نظروں سے دیکھنا کل نظر ہے۔ بیوروکریسی بیسویں صدی کا ایک ایسا گورکھ دھندہ ہے جس کے بغیر بھی کوئی چارہ نہیں اور جس کے ساتھ گزر اوقات کر کے شہری آزادیوں کو برقرار رکھنا مشکل ہوتا جا رہا ہے۔ یہ زندگی کے ہر شعبے میں قانون سازی کر کے شہریوں پر جو پابندیاں عائد کر دیتی ہے، پیدائش سے موت تک قدم قدم ان کا سامنا کرنا پڑتا ہے۔ کہا جا سکتا ہے کہ انسان آزاد پیدا ہوتا ہے مگر بیوروکریسی اسے زنجیروں میں جکڑ لیتی ہے۔ دنیا بھر میں انسانی حقوق کے کمیشن اسی استبداد اور جبر کا مقابلہ کرنے کے لئے معرض وجود میں آ رہے ہیں۔ بیوروکریسی کے پاس جس قدر استحصالی طاقت ہے وہ اپنے دفاع کے طریق کار بھی اسی طرح وضع کر لیتی ہے۔ بیوروکریسی جسے عرف عام میں نوکر شاہی بھی کہتے ہیں، ملک کی اصل حاکم ہوتی ہے۔

کہا جاتا ہے کہ طاقت کرپٹ کر دیتی ہے اور لامحدود طاقت اس قدر کرپٹ کرتی ہے جس کی حد نہیں ہوتی۔ ہمارے ملک میں آزادی کے بعد سے بیوروکریسی کے اختیارات میں روز افزوں اضافہ ہوتا چلا گیا اور اس کا تجزیہ اوپر بیان کئے ہوئے نظریے سے مختلف نہیں تھا۔ بڑے بڑے سیاستدان اور مارشل لا کے نفاذ بھی اس کی حیثیت اور شدت میں کمی نہ کر سکے یہ مضبوط سے مضبوط تر ہوتی گئی۔ حکومت چاہے سیاسی جماعت کی ہو یا مارشل لا کی اصل طاقت کا سرچشمہ ہمیشہ بیوروکریسی ہی رہی۔

بیوروکریسی کو قابو میں رکھنے کا دنیا بھر میں صرف ایک ہی طریق کار تھا اور رہے گا۔۔۔۔۔۔ وہ ہے احتساب کا عمل اور اختیارات کی تقسیم۔

عنایت الٰہی ملک

برصغیر کی انتظامیہ عہد بعہد

برصغیر میں انتظامیہ کی تاریخ ڈھائی ہزار سال تک پھیلی ہوئی ہے۔ اسے کہاں سے شروع کیا جائے اور کہاں ختم؟ کس عہد کا ذکر کیا جائے اور کس دور کو یہ کہہ کر نظر انداز کر دیا جائے کہ اس سے ہمارا تعلق نہیں؟ آخر ٹیکسلا، ہڑپہ اور موہنجوڈھارو کی شہری ریاستیں بھی تو ہمارے ملک کی تہذیب و تمدن کا حصہ تھیں۔ اس دور کی انتظامیہ بھی تو قابل ستائش ہے، جس نے آج سے ڈھائی ہزار سال پہلے اپنے شہریوں کی تعلیمی، ثقافتی، معاشی اور سماجی ضروریات اس خوش اسلوبی سے پوری کیں کہ آج دنیا اس کی معترف ہے۔ اس دور کی تہذیب، جس کا شمار دنیا کی اولین اور عظیم ترین تہذیبوں میں ہوتا ہے، بھلا اپنا رشتہ توڑ سکتے ہیں؟ کیا تاریخ کا یہ تسلسل کہیں ختم کیا جا سکتا ہے!

ڈاکٹر اشتیاق حسین قریشی کہتے ہیں: "زمان کو ادوار میں تقسیم کرنا محض ایک تاریخی رسم ہے کیونکہ زندگی کبھی ساکن نہیں رہتی۔ کوئی تبدیلی چاہے وہ کتنی ہی بنیادی کیوں نہ ہو کسی قوم پر آن واحد میں طاری نہیں ہو جاتی۔ انسانی معاملات میں جو انقلاب رونما ہوتا ہے وہ ایک طویل عرصے کی پیچ وتاب کھاتی ہوئی قوتوں کا نتیجہ ہوتا ہے تاہم اگر کچھ امتیازی نشانات نہ ہوں تو انسان زمان کی پہنائیوں میں رستے سے بھٹک جائے"۔

سلطنت دہلی کا نظام حکومت

ہم سلطنت دہلی کے امتیازی نشان سے انتظامیہ کی تاریخ اور تجزیے کا آغاز کرتے ہیں۔ اس دور کی انتظامیہ کا ذکر شروع کرتے ہی شیر شاہ سوری کا عہد حکومت ذہن میں تازہ ہو جاتا ہے جو سلطنت دہلی ہی کا ایک حصہ تھا۔ سور (خاندان کے فرماں روا) اپنے آپ کو سلطان کہتے تھے۔ (مغلوں کا لقب بادشاہ ہوا کرتا تھا) شیر شاہ نے اپنے نظام حکومت کو بابر اور ہمایوں سے اخذ نہیں

کیا تھا۔اس کا طرز حکومت ایک طویل روایت کا قدرتی ارتقا تھا۔البتہ مغل نظام حکومت کے بنیادی اجزا برصغیر کی قدیم ترین طرز حکومت کی محض ایک بدلی ہوئی شکل تھے جن کی حقیقت بعض صورتوں میں چھپی ہوئی نہیں تھی۔ بہر حال شیر شاہ ہی نے سلطنت دہلی کے انتظامی کل پرزوں کو نئے سرے سے چلایا تھا۔ اکبر کے حکام کو اس کے لئے زیادہ تگ و دو نہیں کرنی پڑی۔ اکبر سے پہلے بابر اور ہمایوں کے پاس اتنا وقت ہی نہیں تھا کہ وہ نظام حکومت میں کوئی نمایاں تبدیلی لا سکتے۔ یہ بھی کہا جاتا ہے کہ ہمایوں کی نام نہاد اصلاحات کا بڑا حصہ امور مملکت میں جوتش اور نجوم کے مسائل کو داخل کرانے پر مشتمل تھا۔(ہمایوں نامہ)

شیر شاہ سوری نے چھ سال کے مختصر عرصے میں ایک جدید طرز کے ایسے نظام حکومت کی تشکیل کی جو آنے والے زمانے کی حکومت کا ڈھانچہ بن گیا۔ انتظامیہ میں اس کی اصلاحات زیادہ تر ان اداروں کی بحالی پر مشتمل تھیں جن کا استعمال متروک ہو گیا تھا۔ شیر شاہ نے دراصل برصغیر کی تاریخ کا بہ نظر غور مطالعہ کیا تھا، اس نے گزشتہ حکومتوں کے نظم و نسق سے متعلق کامیاب قوانین و ضوابط کو شعوری طور پر اخذ کر کے متعارف کر دیا اور نظام حکومت میں اس کی عملی دلچسپی نے انتظامیہ کے اداروں کی کارکردگی کو بڑھا دیا۔

مغلوں کے عہد حکومت (7• 17۔ 1556) سے پہلے سلطنت دہلی میں وزیر (اعلیٰ) پورے نظام حکومت کا سربراہ یا چیف ایگزیکٹو ہوا کرتا تھا۔ مرکزی دیوان مالیات (وزارت خزانہ) سے اس کا براہ راست تعلق ہوا کرتا تھا۔ مگر اس کے ساتھ ہی وہ سلطنت کے صدر مقام کے دیگر مرکزی حکومت کے دفاتر کا بھی ذمہ دار ہوتا تھا۔ وہ عمال حکومت (گورنمنٹ ملازمین) کا تقرر کرتا تھا اور جہاں تک ہو سکے ان کی نگرانی بھی کرتا تھا۔ اس کے مددگاران تمام حسابات کی جانچ پڑتال کرتے تھے جو حکومت کے مختلف شعبوں کی طرف سے پیش کئے جاتے تھے۔ اسی کے دفتر (سیکرٹریٹ) میں گوشواروں (بیلنس شیٹ) کی جانچ پڑتال کی جاتی اور انہیں منظوری دی جاتی تھی۔ انتظام عامہ (پبلک ایڈمنسٹریشن) کا کوئی شعبہ اس کے دائرہ نظر سے باہر نہیں تھا۔ وزیر (اعلیٰ) کے عہدے کے ساتھ بیشمار مشکلات بھی وابستہ تھیں چونکہ عملاً تمام نوکرشاہی (بیوروکریسی) کو مملکت سے مالی معاملات طے کرنا ہوتے تھے۔ اسی لئے جو وزیر مزاجاً سخت گیر ہوتا تھا تمام عہدہ داران جلد ہی اس کی مخالفت پر اتر آتے تھے اور وہ زیادہ عرصہ تک قائم نہیں رہ سکتا تھا۔ حقیقت تو یہ

ہے کہ وزیر کے لئے ان لوگوں (بیوروکریسی) کو دوست یا دشمن بنالینا یکساں طور پر خطرناک تھا۔ حکومت کے مطالبات (زر) اور ٹیکس ادا کرنے والوں کی استطاعت کے درمیان توازن کے لئے بڑی سوجھ بوجھ اور تجربے کی ضرورت ہوا کرتی تھی۔ حاکم وقت کا مشیر اعلیٰ ہونا بھی ایک مشکل کام تھا۔ وزیر کے فرائض میں یہ بھی داخل تھا کہ وہ حاکم اعلیٰ (فرماں روا) کو مختلف النوع مسائل پر مشورہ دیتا رہے، جس کے لئے اسے ہمہ گیر معاملات پر نظر رکھنے کی ضرورت رہا کرتی تھی۔ ہوسکتا تھا کہ حاکم اعلیٰ فن حرب سے متعلق کوئی سوال پوچھ بیٹھے یا خارجہ حکمت عملی (بین الاقوامی امور) کے بارے میں کچھ جاننا چاہے اس لئے یہ وزیر کے فرائض میں شامل تھا کہ وہ جملہ قسم کی معلومات کا ایک ذخیرہ اپنی دسترس میں رکھے جس کے لئے ایک باقاعدہ شعبہ (انفارمیشن ڈیپارٹمنٹ) ہوا کرتا تھا۔

وزیر کا اپنا محکمہ دیوان وزارت کہلاتا تھا، جس کا تعلق خاص طور پر (وزارت) مالیات سے تھا۔ اس کی مدد ایک نائب وزیر کرتا تھا جو اس کے عام مددگار (پرنسپل سیکرٹری) کی حیثیت سے کام کرتا تھا۔ اس کے بعد مشرف ممالک ہوتا تھا جو پوری سلطنت کا محاسب اعلیٰ (اکاؤنٹنٹ جنرل) ہوتا تھا۔ مستوفی ممالک، حسابات کی جانچ پڑتال کیا کرتا تھا جو آڈیٹر جنرل کے مشابہ ہوتا تھا۔ مشرف کی مدد کے لئے ایک ناظر ہوتا تھا جو تمام سلطنت میں پھیلے ہوئے عملے کے ذریعے ٹیکسوں کی وصولی کا نگراں ہوتا تھا۔ (وہ آج کے دور کے چیئرمین سنٹرل بورڈ آف ریونیو کا متبادل تھا)۔

وقوف کا کام مقامی سرکاری اداروں کے حسابات و مصارف کی نگرانی کرتا تھا۔ مشرف ممالک اور مستوفی ممالک وزارتی درجے کے عہدے دار ہوتے تھے۔ ان کے علاوہ تین اور بڑی وزارتیں تھیں۔ دیوان رسالت، جو مذہبی امور سے تعلق رکھتی تھی یہ وزارت "قاضی ممالک" کے سپرد ہوا کرتی تھی جو محکمہ انصاف (عدلیہ) کی نگرانی کرتا تھا۔ دیوان عرض، عارض ممالک کے زیر نگرانی ہوا کرتی تھی جو محکمہ حرب (وزارت دفاع) کا صدر نگران اور بذات خود افواج کا نگران اعلیٰ ہوتا تھا۔ تیسری وزارت دیوان انشا کہلاتی تھی جس کا تعلق شاہی مراسلت سے تھا، اس محکمے کی صدارت "دبیر خاص" کے سپرد تھی جو مملکت کا راز دار منشی (سیکرٹری) بھی ہوتا تھا۔ سلطنت کے دیوان انشا میں زیادہ تر احکام سلطنت (آرڈی نینس) تیار کئے جاتے اور فرماں رواں کی منظوری کے بعد انہیں دور دراز کے علاقوں میں عمل درآمد کے لئے بھیج دیا جاتا تھا۔ برید ممالک ایک بڑا

اہم وزیر ہوا کرتا تھا جس کا فرض تھا کہ سلطنت میں جو واقعات پیش آ رہے ہوں ان سے اپنے آپ کو باخبر رکھے۔ اس کے گماشتے ہر جگہ موجود رہتے تھے وہ اسے اہم خبریں جو اہمیت یا وقعت رکھتی تھیں برید ممالک تک پہنچاتے رہتے تھے۔ اس عہدے کی ذمہ داریاں اس قدر زیادہ اہمیت کی حامل تھیں کہ اگر کوئی برید کسی بڑے عہدے دار کی کسی بداعمالی یا صریح بے انصافی کی اطلاع دینے میں سستی کا مظاہرہ کرتا تھا تو اسے بعض اوقات اس غفلت کے نتیجے میں اپنی جان سے بھی ہاتھ دھونا پڑتے تھے، یہ ایک طرح کا بیورو آف انٹیلیجنس تھا۔

دیوان مظالم ایک منظم ادارے کی حیثیت سے چلا آ رہا تھا، جس کی بنا حضرت علی نے ڈالی تھی۔ دیوان مظالم کی صدارت اکثر سلطان خود کیا کرتا تھا۔ ابن بطوطہ نے بھی اس بات کی تصدیق کی ہے کہ محمد بن تغلق ہر پیر اور جمعرات کے دن شکایات سنتا تھا۔ سلطان کے سامنے باریابی مشکل نہیں تھی اور سلطان سے شکایت اکثر موثر ثابت ہوتی تھی۔

ہر شہر میں قاضی کا ہونا ضروری سمجھا جاتا تھا۔ قاضیوں کا تقرر براہ راست مرکز سے ہوتا تھا اور وہ حاکموں کے دائرہ اختیارات سے باہر ہوا کرتا تھا یعنی اس دور کی عدلیہ مکمل طور پر آزاد تھی۔ سلاطین دہلی انصاف پروری کو اپنا بنیادی فرض سمجھتے تھے۔

ایک اور اہم عہدہ اس دور میں محتسب کا ہوتا تھا، جس سے یہ توقع کی جاتی تھی کہ وہ خلاف شرع اعمال کا سدباب کرے اور غلط کاروں کو سزا دے۔ اسے شائستگی عامہ کا حامی اور طاقتوروں کے خلاف کمزوروں کے حقوق کا محافظ بھی سمجھا جاتا تھا۔ وہ جعل سازی یا قمار بازی، شراب نوشی، منشیات فروشی اور ناشائستہ حرکات کو روکتا تھا۔ محتسب کو اخلاق عامہ کا نگران کہا گیا ہے وہ شرع کی علانیہ خلاف ورزی کی اجازت نہیں دیتا تھا مگر اسے گھروں کے اندر کی نجی زندگی میں مداخلت کا اختیار نہ تھا۔ اس بات سے شہریوں کے بنیادی حقوق کی پاسداری کا ثبوت ملتا ہے۔ سلطنت دہلی کے آغاز ہی سے پولیس کے محکمے کے روزمرہ فرائض کوتوال انجام دیتا تھا۔ کوتوال کے سپاہی راتوں کو شہر میں گشت لگاتے تھے اور راستوں کی حفاظت کرتے تھے۔ کوتوال ہر محلے میں ایک سربرآوردہ آدمی کو محلہ دار مقرر کر دیا کرتا تھا جو اس بات کا ذمہ دار ہوا کرتا تھا کہ لوگ مجرموں کو پناہ دینے سے گریز کریں۔ کوتوال مقدمات کی ابتدائی تفتیش کے لئے مقدمات کی سماعت بھی کیا کرتا تھا ایسے اقدامات اس دور میں پائیدار امن کی نشان دہی کرتے ہیں۔

مرکزی حکومت اور صوبوں کے تعلقات کسی واضح اور طے شدہ دستور یا ضابطوں کے تحت استوار نہیں کئے گئے تھے۔ بلکہ یہ زیادہ تر سیاسی حالات پر منحصر ہوا کرتے تھے۔ دراصل صوبائی حکومتوں کو غیر محدود اختیارات دینا مرکزی حکومت کی کمزوری سمجھا جاتا تھا۔ غیر معمولی اختیارات رکھنے والے حاکمان صوبہ کے لئے والی کی اصطلاح استعمال ہوتی تھی ورنہ عام حاکم صوبہ کے لئے مقطع کا لقب استعمال ہوتا تھا۔ حاکم صوبہ جو ایک طرح کا صوبائی گورنر ہوا کرتا تھا حسب ذیل فرائض و اختیارات کا حامل ہوتا تھا۔

1 صوبائی انتظامیہ کے اعلیٰ عہدے دار کی حیثیت میں مرکزی حکومت کے احکامات پر عمل کرنا۔

2 فوج کو جو اس کے علاقے میں رکھی گئی ہو مستعد اور مطمئن رکھنا۔

3 رعایا کی حفاظت کرنا اور اس کے مفادات کی پاسبانی کرنا۔

4 دیوان وزارت کے کام کی نگرانی کرنا۔

5 سرکاری عہدہ داروں کے کام کی نگرانی کرنا۔

6 کسانوں کو استحصال اور ظلم سے محفوظ رکھنا۔ یہ کام اس لئے بھی اہم تھا کہ سلطنت دہلی کا سارا نظام مزارع یا کسان کی جدوجہد پر منحصر تھا اور مرکزی حکومت کا سارا کاروبار ہی زمین کے محاصل عشر اور مال گزاری پر چلتا تھا۔

مغلوں کا نظام حکومت

ہمایوں کے دہلی کے تخت پر دوبارہ قبضہ کرنے (1556) کے ساتھ ہی سلاطین دہلی کا دور حکومت ختم ہوتا ہے مگر اس کا یہ مطلب نہیں کہ مغل بادشاہ حکومت کے ڈھانچے میں فوری تبدیلیاں لے آئے اور انہوں نے یکسر نظام حکومت کو بدل ڈالا یا وہ انتظامیہ میں کوئی لمبی چوڑی تبدیلیاں لے آئے اور نئی اصلاحات روشناس کرائیں۔ حقیقت یہ ہے کہ مغلیہ سلطنت کے انتظامی ادارے بھی زیادہ تر سلاطین دہلی ہی کے قائم کردہ نظام سلطنت کا حصہ تھے۔ مغلوں نے اپنی انتظامی اداروں میں چند تبدیلیاں کر کے انہیں مزید بہتر اور فعال بنا لیا تھا۔

سلطنت مغلیہ میں اعلیٰ ترین عہدہ جس پر رعایا میں سے کسی کو فائز کیا جا سکتا تھا وہ "وکیل

السلطنہ " کا تھا مگر بادشاہ ہمیشہ اختیارات کی تفویض سے گریز کرتے تھے، اس لئے پہلے تو اس عہدے کی شان وشوکت ختم کردی گئی اور پھر آہستہ آہستہ اس کی اہمیت اور ضرورت میں کمی آتی گئی اور اس کی جگہ وزیر دیوان جو مالی انتظامیہ (وزارت خزانہ) کا سربراہ ہوا کرتا تھا۔ زیادہ اہم سمجھا جانے لگا جس کے ماتحت کئی ایک ایسے عہدے دار بھی تھے جو وزیر کا درجہ رکھتے تھے۔ اس کے علاوہ ایک اور اہم عہدہ " بخشی ممالک " کا تھا جو فوج کی انتظامیہ اور انٹیلیجنس کا سربراہ تھا۔ منصب داری نظام کو چلانا بھی اسی کی ذمہ داری تھی۔ فوج اور انتظامیہ کے افسر اس پیچیدہ منصب داری نظام میں صلاحیت اور ذاتی قابلیت کی بنا پر بھرتی کیے جاتے تھے۔

مغل شہنشاہ حکومت کا ایک ایسا نقطہ تھا جس کے گرد سارا نظام سلطنت گردش کرتا تھا۔ مرکزیت اس قدر تھی کہ اکثر معاملات میں معمولی سے معمولی تفصیلات بھی احکامات کے لئے بادشاہ کو بھیجی جاتی تھیں۔ حکومت کی باگ ڈور انہی کے ہاتھ میں رہا کرتی تھی۔ اتنی بڑی سلطنت کے نظام حکومت کو چلانا کسی ایک فرد کے بس میں نہ تھا۔ اکبر جیسا مطلق العنان شہنشاہ بھی حکومت چلانے کے لئے اپنے وزرا اور امرا کا مرہون منت تھا۔ لیکن مغل بادشاہوں نے ہمیشہ اختیارات کی منتقلی سے گریز کیا۔ نہ صرف یہ بلکہ وہ اپنے عہدہ داروں کے کام پر بھی گہری نظر رکھتے تھے۔ دراصل مغلوں کے پاس وزرا کی کونسل (کابینہ) نام کی کوئی چیز نہ تھی۔ وزرا کی جگہ انہوں نے مختلف محکموں کے سربراہ مقرر کر رکھے تھے۔ اگرچہ انہیں اپنے طور پر بادشاہ کو مشورے دینے کی اجازت نہ تھی۔ البتہ بادشاہ خود اس بات کی ضرورت سمجھے تو ان سے متعلقہ محکموں کے بارے میں اہم موقعوں پر مشورے طلب کر لیا کرتا تھا۔ صرف محکمہ مالیات کے اعلیٰ افسر وزیر کا درجہ رکھتے تھے۔

اصولی طور پر "وکیل السلطنہ" انتظامیہ کا سربراہ یا چیف ایگزیکٹو سمجھا جاتا تھا جو امور سلطنت میں بادشاہ کا نائب کہلاتا تھا۔ اس حیثیت میں وہ بادشاہ کا مشیر اعلیٰ تھا جو عہدہ داروں کی تقرری، معطلی ترقی اور تنزلی کے بارے میں مشورے دیتا تھا۔ اگرچہ وزارت خزانہ کے دفاتر اس کی نگرانی میں نہ تھے پھر بھی وہ اپنی رپورٹیں اسی کو بھیجا کرتے تھے۔ اکبر کے عہد حکومت کے ابتدائی دور میں یہ عہدہ بیرم خان کے پاس تھا، مگر جب اکبر بڑا ہوا تو وکیل السلطنہ کے وسیع اختیارات کے بارے میں ناپسندیدگی کا اظہار کرنے لگا اور یوں یہ عہدہ معدوم ہوتا چلا گیا۔

وزیر اختیارات بہت وسیع تھے۔ اگرچہ وہ مالی معاملات کی یادداشتیں وکیل کو بھیجنے کا پابند تھا

مگر وہ اس کے ماتحت نہ تھا اور نہ ہی اسے وکیل سے فیصلوں کی منظوری لینا پڑتی تھی۔ جن فیصلوں کے لئے شہنشاہ کی منظوری ضروری تھی وہ بلا واسطہ شہنشاہ کے پاس جاتے تھے۔ تقریباً تمام ضروری امور سلطنت میں بادشاہ وزیر سے مشورہ لیا کرتا تھا چاہے وہ اس پر عمل کرے یا نہ کرے۔ صوبائی گورنر اور صوبائی دیوان کی تقرری کا اسے اگرچہ اختیار حاصل تھا مگر ایسے معاملات میں شہنشاہ ہی آخری فیصلہ دیا کرتا تھا۔

میر بخشی کا عہدہ مغلوں کی سلطنت میں بہت زیادہ اہم سمجھا جاتا تھا اور اہمیت کے اعتبار سے وزیر کے برابر تھا۔ وہ برائے نام وکیل کے ماتحت تھا۔ میر بخشی خود ایک بہت بڑا منصب دار کہلاتا تھا اور منصب داری نظام کو چلانے کی تمام تر ذمہ داری اس کی تھی۔ منصب داروں کی تقرری کرنا اس کے فرائض میں شامل تھا، ان کی چھان بین کر کے منظوری شہنشاہ سے لی جاتی تھی۔ میر بخشی کو مرکز میں دو اور بخشیوں کی اعانت حاصل تھی جو بخشی دوم اور بخشی سوم کہلاتے تھے۔ ان کا کام منصب داروں کے مرتبے کے پیش نظر تقسیم کیا گیا تھا۔ میر بخشی یا بخشی اول شاہزادوں اور اعلیٰ مرتبے کے منصب داروں، بخشی دوم دوسرے درجے کے منصب داروں اور بخشی سوم نچلے درجے کے منصب داروں سے متعلقہ نگرانی اور دوسرے امور سرانجام دیتے تھے۔ میر بخشی صوبائی بخشیوں کے ذریعے صوبوں میں حالات اور واقعات سے اپنے آپ کو باخبر رکھتا تھا۔ ایک طرح سے وہ وزیر داخلہ کی حیثیت سے امور سلطنت انجام دیتا تھا۔

اسلامی مملکت میں حکومت کے ملازمین کو تین شعبوں میں تقسیم کیا گیا تھا۔ فوج سے تعلق رکھنے والے "اصحاب سیف "اکاؤنٹنٹ کلرک اور دفتروں میں کام کرنے والے دوسرے کارکن "اصحاب القلم "علما اور عدلیہ سے تعلق رکھنے والے اصحاب العمامہ کہلاتے تھے۔ اگرچہ تیسری قسم کی لوگ حکومت کے ملازموں میں شمار نہیں کئے جاتے تھے۔ بہر حال پہلی دو قسم کے ملازمین کا شمار پبلک سروس کے زمرے میں ہی ہوتا تھا۔ شہنشاہ اکبر نے ہر دو قسم کی ملازمتوں کو ایک ہی سروس میں ضم کر کے سول سروس کا ایک نیا نظام ترتیب دیا جو "منصب داری نظام " کہلاتا تھا۔

منصب سے مراد اس نظام میں عہدہ بھی تھا اور حیثیت بھی۔ لفظ منصب بطور عہدے کے اکبر کے دور حکومت سے پہلے بھی مستعمل تھا۔ اگرچہ اسے وسیع تر انتظامیہ یا باقاعدہ ایک منظم بیورو کریسی کا درجہ حاصل نہ تھا۔ اکبر نے منصب داری نظام میں کل چھیاسٹھ گریڈ مقرر کئے جو دس

سواروں کے کمانڈرز سے لے کر دس ہزار سواروں کے کمانڈرز پر مشتمل تھے۔ پانچ ہزار سواروں سے زائد حیثیت والے منصب دار صرف شاہی خاندان کے افراد اور شہزادوں میں سے منتخب کیے جاتے تھے۔ کہنے کو تو چھیاسٹھ گریڈ تھے مگر ان میں سے صرف تینتیس گریڈ رائج تھے۔

منصب داری نظام نہایت پیچیدہ واقع ہوا تھا۔ یہ کوئی باقاعدہ اور درجہ بند ملازمت نہ تھی۔ تنخواہ اور ترقی کے امور میں نہ تو کوئی یکسانیت تھی نہ ہی اسے ٹھوس اور بنیادی اصولوں پر منظم کیا گیا تھا۔ اپنے افسروں (بیوروکریسی) کے لئے مغلوں نے گریڈوں کا یہ پیچیدہ نظام کیوں اختیار کیا؟

تاریخ کی کتابوں اور ابوالفضل کی آئین اکبری جیسے ملفوظات میں بھی ان سوالوں کا جواب نہیں ملتا۔ منصب دار ایک طرف تو کمانڈرز کہلاتے تھے تو دوسری طرف وہ اعلیٰ سول عہدوں پر فائز تھے، لیکن تمام منصب دار فوجی افسر نہ تھے۔ بہرحال سول اور ملٹری افسروں کی آمیزش کر کے ایک ہی سروس قائم کرنے سے بعض مورخین مغلیہ حکومت کو فوجی حکومت گردانتے ہیں، اگرچہ اسے سچائی سے دور کا بھی واسطہ نہیں۔ منصب داری نظام یا مغلیہ بیوروکریسی یا سول انتظامیہ میں آرمی کا طریق کار اپنانے کے کوئی نشان نہیں ملتے۔ سول حکومت کے عہدوں کے فرائض اور طریق کار نہایت واضح طور پر بیان کیے گئے ہیں، وہ قوانین اور ضوابط جن کے تحت انتظامیہ کام کرتی تھی، ہرگز فوجی نوعیت کے نہ تھے۔ مغلیہ حکومت میں ایسی مثالیں بہت ہی کم ہیں جن میں جرنیلوں کو سول مناصب پر فائز کیا گیا ہو۔ منصب داری نظام کی سب سے بڑی خوبی یہ تھی کہ اس کی بنیاد صرف میرٹ یعنی اہلیت اور قابلیت کے اصولوں پر رکھی گئی اور باصلاحیت افراد کی حوصلہ افزائی کی جاتی تھی اور ایسے لوگوں کے لئے ترقی پانے کے مواقع لامحدود تھے۔ اس نظام حکومت کی خاصیت یہ تھی کہ اس میں بیوروکریسی کو مکمل کنٹرول میں رکھا گیا تھا۔ انتظامی اعتبار سے مغلیہ حکومت صوبوں میں تقسیم کی گئی تھی۔ ہر صوبے میں ایک حاکم اعلیٰ (گورنر) ہوا کرتا تھا۔ جس کی نگرانی میں صوبائی افسران کام کرتے تھے لیکن اپنے معاملات میں وہ صرف مرکز میں اپنے متعلقہ محکموں (دیوان) کو جواب دہ ہوا کرتے تھے۔ ہر صوبہ بہت سی "سرکاروں" پر مشتمل تھا جن کی ذیلی تقسیم محل اور پرگنہ جات میں کی گئی تھی۔ محل میں چند موضع جات اور دیہات ہوا کرتے تھے۔ مغل انتظامیہ کی اصطلاح میں گاؤں صرف بہت سے گھروں کا مجموعہ ہی نہ تھا، جہاں کسان رہتے تھے بلکہ ارد گرد کی کاشت کرنے والی زمین بھی ہر گاؤں کی حدود کا واضح تعین کیا گیا تھا۔

پرگنہ دراصل دیہی انتظامیہ میں مرکزی حیثیت رکھتا تھا۔ مال گزاری اور ٹیکسوں کے حصول کے لئے تمام عملہ کا مرکز بھی پرگنہ ہی تھا۔ پرگنہ کا سربراہ عامل کہلاتا تھا۔ جنرل ایڈمنسٹریشن بھی عامل کے پاس تھی۔ محاصل کا تخمینہ لگانے والا سٹاف بھی اسی کے تحت کام کرتا تھا۔ صوبے میں امن وامان کے ذمہ دار حاکم صوبہ (گورنر) اور فوجدار ہوا کرتے تھے۔

مغل انتظامیہ کا ایک بڑا کارنامہ مختلف قوموں اور مذاہب میں یگانگت رواداری، برداشت اور نظم وضبط کا مادہ پیدا کرنا تھا۔ اتنی بڑی قلمرو میں ایک مرکزی نظام حکومت کو چلانا اور مملکت کو بیرونی حملہ آوروں سے محفوظ رکھنا قابل ستائش ہے۔ مغل ایک ترقی پسند قوم تھے جو نئے خیالات اور ایجادات سے مستفیض ہونا چاہتے تھے اس مقصد کے لئے انہوں نے ترکی اور یورپ سے ماہرین کی خدمات حاصل کیں۔ سلطنت مغلیہ بجا طور پر ثقافتی ریاست کہلانے کی مستحق تھی، ان کے دور میں شاعروں، مورخین، موسیقی کے فنکاروں، مصوروں اور اعلیٰ درجے کے معماروں اور کاریگروں کی پوری پوری سرپرستی کی گئی۔ ثقافتی سرگرمیوں کی اتنے وسیع پیمانے پر سرپرستی اور فروغ اس دور کی خوشحالی کی آئینہ داری کرتا ہے۔ زرعی اور تجارتی میدان میں بھی مغل پیچھے نہیں رہے۔ اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ وہ اعلیٰ درجے کے منتظم تھے۔ انتظامیہ میں ان کی اصلاحات دیرپا تھیں۔ جن سے بعد میں ایسٹ انڈیا کمپنی کے دور میں انگریزوں نے خاطر خواہ فائدہ اٹھایا۔

ایسٹ انڈیا کمپنی

ایسٹ انڈیا کمپنی کی تاریخ ڈھائی سو سال پر محیط ہے۔ اس مدت کو انتظامیہ کی تبدیلیوں کے لحاظ سے تین ادوار میں تقسیم کیا جاسکتا ہے۔ پہلا دور سترھویں صدی سے لے کر پلاسی کی جنگ پر ختم ہوتا ہے۔ کمپنی نے اپنی سیاسی حکمت عملی سے یورپی اقوام پر غلبہ حاصل کرلیا جو انگریزوں کی طرح تجارت کی آڑ میں حکومت پر قبضہ کرلینے کی سرتوڑ کوشش میں لگی ہوئی تھیں۔ اسی دور میں کمپنی کے ملازمین نے برصغیر کی دولت کو دونوں ہاتھوں سے لوٹا۔ کرناٹک کے ایک نواب نے کمپنی کی مجلس نظامت (ایڈمنسٹریٹو کونسل) کو لکھا تھا:

"آپ کے ملازمین کا اس ملک (ہندوستان) میں کوئی خاص کاروبار نہیں ہے۔ کمپنی کی طرف سے انہیں بہت تھوڑی تنخواہ دی جاتی ہے، لیکن اس کے باوجود کمپنی کے ملازم چند سالوں

میں ہی لاکھوں روپیہ لے کر واپس جاتے ہیں۔ اس کمائی کے اسباب آپ بھی جانتے ہیں اور مجھ سے بھی چھپے ہوئے نہیں"۔

(کمپنی کی حکومت، باری علیگ)

کمپنی پلاسی کی لڑائی سے پہلے بھی صوبوں کے سیاسی معاملات میں دخل اندازی کرتی ہی رہتی تھی۔ لڑائی کے بعد پچھتر سال تک کمپنی کا دوسرا دور آیا، اس دور میں تجارت کے ساتھ ساتھ وہ حکومت پر بھی قابض ہوتی چلی گئی۔ جب کمپنی کے حصہ داروں کا منافع بڑھا تو کمپنی کے ملازموں نے لوٹ کھسوٹ میں اضافہ کر دیا جس سے برطانوی حکومت کی آمدنی میں لاکھوں کا اضافہ ہوا۔ یہ ہندوستان ہی سے لوٹی اور چھینی ہوئی دولت تھی، جس نے انگلستان میں صنعتی اور مشینی انقلابات پیدا کیے۔ کمپنی کے دوسرے دور کے آخری سالوں میں برطانوی پارلیمنٹ نے ایک قانون کے ذریعے کمپنی سے تجارت کا حق چھین لیا۔ کمپنی کی حکومت کے تیسرے دور میں جو آئندہ پچیس سالوں پر مشتمل تھا، کمپنی نے اپنے مقبوضات بڑھانے اور زیادہ سے زیادہ علاقے ہتھیا لینے کی پالیسی اختیار کی، حتیٰ کہ اٹھارہ سو ستاون کے انقلاب آزادی کے بعد، جسے انگریز غدر کا نام دیتے ہیں، برطانوی پارلیمنٹ نے کمپنی کے اختیارات حکومت کو بھی ختم کر دیا اور تاج برطانیہ نے عنان حکومت سنبھال لی۔

برطانوی دور حکومت

تاج برطانیہ نے ہندوستان کا نظام حکومت 1857 کے بعد ایک حکمران کے طور پر سنبھالا اور 1947 میں آزادی دیتے وقت یہاں ایک جمہوری نظام چھوڑ کر گئے۔ وہ برصغیر میں معاشی فائدے حاصل کرنے آئے تھے اور بطور حکمران بھی ان کے مقاصد میں کوئی تبدیلی نہ آئی۔ برطانوی حکومت کے دور میں برصغیر میں ترقی ہوئی یا تنزلی یہ ایک عرصے تک متنازعہ امر بنا رہا۔ قوم پرست دانشوروں اور ماہرین اقتصادیات کے نزدیک انگریز حکمران آخری وقت تک نت نئے طریقوں سے برصغیر کے معاشی وسائل کا استحصال کرتے رہے، جس کا فائدہ ان کے ہم وطنوں کو پہنچتا رہا۔ فرق صرف یہ پڑا کہ پلاسی کی جنگ کے بعد ایسٹ انڈیا کمپنی نے جو معاشی لوٹ کھسوٹ کا بازار گرم کیا تھا، انگریز حکمرانوں نے اب منظم طریقے سے ایکٹ آف پارلیمنٹ کے تحت جاری

رکھا۔ آیئے اس کا ایک سرسری جائزہ لیں۔

یہ درست ہے کہ 1857 کے انقلاب کے بعد برصغیر کے نظام حکومت میں خاطر خواہ تبدیلیاں لائی گئیں اور ایک تدریجی عمل کے ذریعے ہندوستانی عوام کو اقتدار میں شریک کیا گیا۔ ہندوستانیوں کا انڈین سول سروس میں داخلہ، گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ 1919 کے تحت ممکن ہوا۔ صوبوں میں ہندوستانیوں کو انتظامیہ میں شریک کرنا اور انہیں منسٹر مقرر کرنا اور پھر 1935 ایکٹ کی رو سے صوبوں کو کسی حد تک خودمختاری دینا یقیناً برصغیر میں جمہوریت کے ارتقائی مراحل کی ابتدا تھی۔ اگرچہ 1919 کے ایکٹ کے تحت صوبوں میں منسٹر مقرر کرتے وقت حکومت نے دوعملی کا مظاہرہ کیا۔ صوبائی حکومتوں کو دو حصوں میں تقسیم کر دیا گیا۔ امن عامہ، انتظامیہ، عدلیہ اور مالیات کو انتظامی کونسل کے سابق اراکین (جو انگریز تھے) کے لئے مخصوص کر دیا گیا اور باقی محکمے مثلاً لوکل گورنمنٹ، تعلیم اور صحت وغیرہ لجسلیٹو اسمبلی کے ممبران کے حصے میں آئے۔ مرکزی حکومت گورنر جنرل کی کونسل کے ذریعے پرانے دستور کے مطابق کام کرتی رہی۔

ایسٹ انڈیا کمپنی کا دور حکومت گھناؤنی سازشوں اور برصغیر کی دولت اور اس کے معاشی وسائل کے استحصال اور لوٹ کھسوٹ کے واقعات سے بھرا پڑا ہے جو اب تاریخ کا حصہ بن چکے ہیں۔ انقلاب کے ایک سال بعد 1858 میں سر جارج کارنوال لوئس انہی حقائق کا ذکر کرتے ہوئے برطانوی پارلیمنٹ میں کہا:

"میں پورے وثوق سے کہتا ہوں کہ کوئی مہذب حکومت اس دنیا میں نہ رہی ہوگی جو ایسٹ انڈیا کمپنی سے زیادہ کرپٹ، بدعنوان اور عوام کا استحصال کرنے والی ہو"۔

لیکن تاج برطانیہ کے تحت حکومت آنے کے بعد بھی یہ سلسلہ کسی نہ کسی حد تک جاری رہا۔ اس دور کے ایک ہندوستانی قوم پرست لیڈر اور ماہر اقتصادیات دادا بھائی ناروجی کے ایک محتاط اندازے کے مطابق 1850 سے بعد کے دور حکومت میں صرف انگلستان کے لئے ہندوستانی برآمدات (جس میں مصنوعات اور خام مال شامل تھے) کا تخمینہ باون کروڑ سترہ لاکھ چالیس ہزار پونڈ لگایا گیا تھا۔ ناروجی کے مطابق ہندوستان میں برطانوی حکومت ہر سال چار سو ملین پونڈ کی مالیت کا سامان اپنے ملک بھجوا رہی تھی، جس کے بدلے میں ہندوستانی حکومت کو کچھ بھی نہیں مل رہا تھا۔ 1881 میں ولیم ہنٹر نے جو برصغیر کی انتظامیہ کا ایک اہم رکن اور مورخ تھا، برطانوی عوام

کو بتایا کہ "برطانوی ہندوستان کے چار کروڑ انسانوں کو پیٹ بھر کر کھانا نصیب نہیں ہوتا"۔
1982 میں مسٹر ای بارنگ نے پارلیمنٹ میں بیان دیتے ہوئے کہا کہ "ہندوستانی آبادی کی سالانہ اوسط آمدنی ستائیس روپے فی کس سے زیادہ نہیں ہے۔ میں اس نتیجے پر پہنچا ہوں کہ مالیہ اور ٹیکس ادا کرنے والی یہ مخلوق انتہائی غربت کی زندگی بسر کر رہی ہے"۔

اس غربت کے خاتمے کے لئے رفاہ عامہ کے لئے ترقیاتی منصوبہ بندی تو خطرے کی بات تھی۔ برصغیر کی مشہور زمانہ سوتی کپڑے کی صنعت کو بھی ایک سوچی سمجھی سکیم مطابق ختم کر دیا گیا۔ تاکہ انگلستان کی ٹیکسٹائل ملوں کا کپڑا ہندوستان میں مہنگے داموں بک سکے، چند سالوں ہی میں کپڑا بننے اور سوت کاتنے والے کاریگر (جن کے آباؤ اجداد صدیوں سے اس پیشے سے منسلک تھے) بیکار ہو کر تباہ و برباد ہو گئے۔ یہ عمل سوتی کپڑے تک محدود نہ تھا، دوسرے کاریگر جن کا خاتمہ کیا گیا، ان میں برتن اور جوتے بنانے والے شامل تھے۔ وہ شہر جہاں ان پیشہ ور لوگوں کی گہما گہمی ہوا کرتی تھی، رونق سے خالی ہو گئے۔ ڈھاکہ اور مرشد آباد جو ٹیکسٹائل کی صنعت کا مرکز تھے بربادی کا نمونہ پیش کرنے لگے۔ صرف ڈھاکہ کی آبادی جو ڈیڑھ لاکھ ہوا کرتی تھی کم ہو کر تیس ہزار رہ گئی۔ اس پر مستزاد یہ کہ برصغیر کے مختلف علاقوں میں بدانتظامی اور حکومت کی غلط پالیسیوں کی وجہ سے قحط پھیلنے لگے۔ 1866 میں اڑیسہ 78۔1876 میں مدارس، میسور، بمبئی اور حیدرآباد اور آخر میں قحط بنگال اس کی مثالیں ہیں۔ صرف قحط بنگال میں پینتیس لاکھ افراد لقمہ اجل بن گئے۔

برطانوی نظام حکومت کا ایک اور حیران کن پہلو یہ تھا کہ 1857 کی بغاوت کے ایک سال بعد یعنی 1858 میں برطانوی حکومت نے ایسٹ انڈیا کمپنی سے سٹرلین پونڈ کے حکومتی قرضہ جات کی ذمہ داری انتقال اقتدار کے وقت اپنے ذمے لے لی تھی، جسے بعد میں ہندوستانی مالگزاری (ریوینیو) سے ہی ادا کیا جاتا تھا۔ حکومتیں اپنے قرضے عموماً قومی ترقیاتی پروگراموں کے لئے لیا کرتی ہیں، جن کی ادائیگی بعد ازاں ملکی وسائل کے ذریعے ہوا کرتی ہے، مگر سٹرلین کا یہ قرضہ لارڈ ویلزلی نے برٹش ایمپائر کی توسیع کی غرض سے اٹھایا تھا، اور اس زمرے میں افغانستان اور سکھوں کے ساتھ لڑائیوں کا خرچ بھی شامل تھا اور سب سے بڑھ کر یہ کہ بغاوت ہند کو کچلنے کے لئے جو کچھ خرچ ہوا وہ بھی اسی قرضے کا حصہ تھا۔ اس پبلک قرضے میں جو بظاہر ہندوستانی حکومت کے فائدے کے لئے لیا گیا، دن دوگنی اور رات چوگنی ترقی ہوئی۔ دوسری جنگ کے شروع میں یہ

884 ملین تک پہنچ گیا۔

1935 ایکٹ کے ساتھ ہی برصغیر میں جمہوری عمل کا آغاز ہو چکا تھا۔ اس سے پہلے بھی مغربی ممالک کی جمہوری تحاریک سے متاثر ہو کر برصغیر میں ہندوؤں اور مسلمانوں نے آزادی حاصل کرنے کے لئے جمہوری طریق کار اپناتے ہوئے انگریزوں پر دباؤ ڈالنا شروع کر دیا تھا۔

انگریز بھی قومی اور بین الاقوامی تضادات کا شکار ہو گئے حالانکہ انگریز اتنی جلدی جانے والے بھی نہ تھے۔ اس کی بڑی وجہ یہ تھی کہ انہوں نے حکومت کے انتظامی ڈھانچے کو اصلاحات کے تحت اس قدر مضبوط بنا لیا تھا کہ وہ ہر قسم کی مشکلات اور سیاسی مسائل پر قابو پا سکتے تھے۔ ملک میں مواصلات کا ایک ایسا نظام بنا لیا گیا تھا کہ انہیں ملک کے کونے کونے میں ہونے والی سرگرمیوں کی خبر رہتی تھی۔ چھ ہزار میل سے زیادہ ریلوے لائن بچھائی جا چکی تھی، جس سے اندرون ملک فوجوں کی نقل و حرکت میں آسانیاں پیدا ہو گئی تھیں۔ اضلاع میں ڈپٹی کمشنروں کی زیر نگرانی ڈسٹرکٹ ایڈمنسٹریشن کا ایک ایسا جدید نظام کام کر رہا تھا جس کی موجودگی میں اور پولیس انتظامیہ کے ہوتے ہوئے ملک گیر بنیادوں پر امن و امان کا کوئی مسئلہ کھڑا نہیں کیا جا سکتا تھا۔ صوبائی حکومتیں جنہیں 1935 ایکٹ کے تحت بڑی حد تک خود مختاری دی جا چکی تھی اور گورنر محض ایک رسمی سربراہ سمجھے جاتے تھے، صوبائی نظم و نسق چلانے میں پوری پوری اہلیت رکھتی تھیں۔

ملک بھر میں بیوروکریسی کا ایک ایسا نظام قائم تھا جس نے گزشتہ ایک صدی سے نہ صرف سرکاری اداروں کو جدید بنیادوں پر استوار کیا تھا بلکہ حکومت کی باگ ڈور بھی سنبھالے ہوئے تھی۔ اس نظام کی کامیابی کا سہرا بڑی حد تک انڈین سول سروس کے سر پر تھا۔ ان کی تعداد آٹھ سو سے زیادہ نہ تھی، مگر یہ پورے ملک کے نظام حکومت میں ریڑھ کی ہڈی کی حیثیت رکھتے تھے، انہوں نے ڈپٹی کمشنر سے لے کر گورنر تک تمام بڑے بڑے عہدوں پر قبضہ کیا ہوا تھا، یہ ایک بے مثال ادارہ تھا جو تعداد میں اتنے کم ہوتے ہوئے بھی برصغیر کے انتظامی معاملات کو بڑی خوش اسلوبی سے چلا رہا تھا۔

پاکستان کا نظام حکومت

آزادی کے بعد پاکستان اور ہندوستان نے اپنا نظام حکومت برطانوی طرز پر ہی چلایا۔

1935 کے قوانین ہی نظم ونسق کی بنیاد رہے۔ طرز حکومت بھی پارلیمانی ہی رہا۔ جسے ویسٹ منسٹر طرز حکومت کہا جاتا ہے۔ اگرچہ پاکستان نے خدا خدا کر کے 1956 میں اپنا پہلا آئین بنایا، جسے جلدی ختم کر دیا گیا اور بعد میں ایوب خاں نے ایک آئین بنانے کی کوشش کی، لیکن ان سب کی بنیاد برطانوی پارلیمانی نظام پر تھی۔

آج پاکستان میں مرکزی اور صوبائی حکومتوں کا نظم ونسق چند ترامیم کے ساتھ 1973 کے دستور کے مطابق چل رہا ہے۔ پاکستان کے دستور کا ارتقائی عمل 1947 سے لے کر 1985 تک وقتاً فوقتاً وقوع پذیر ہوتی ہوئی تبدیلیوں سے کافی متاثر ہوا ہے، کسی حد تک مشرقی پاکستان کی علیحدگی اسی وجہ سے ہوئی۔ فیڈرل سیٹ اپ میں مرکز اور صوبے اپنے اپنے اختیارات ایک ہی دستور سے حاصل کرتے ہیں، جس کے تحت وہ سوائے چند ایک معاملات کے ایک دوسرے کے کنٹرول سے آزاد ہیں۔ مرکز اور صوبوں کے درمیان قانون وضع کرنے، انتظامیہ، عدلیہ اور مالیاتی امور سے متعلقہ اختیارات کی تقسیم واضح اور اپنی جگہ مکمل ہے۔ قومی اہمیت کے معاملات جیسے دفاع، امور خارجہ، کسٹم پوسٹ اور ٹیلی گراف اور ٹیلی کمیونیکیشن مرکز کے حوالے کئے گئے ہیں، جبکہ صوبائی اور مقامی دلچسپی کے امور مثلاً تعلیم، صحت، صفائی، مقامی انتظامیہ، زراعت اور انڈسٹری صوبوں کے زیر انتظام ہیں۔

دستور کے مطابق اسلام ہی جمہوریہ پاکستان کا مذہب ہے اور صدر پاکستان ملک کا سربراہ ہوتا ہے۔ جو مذہبا مسلمان ہوگا، عمر 45 برس سے کم نہیں ہونی چاہیے، اس میں وہ تمام صلاحیتیں ہونی چاہیں جو ایک ممبر نیشنل اسمبلی کے لئے ضروری ہیں۔ اسے عدالت عالیہ کی طرف سے دی گئی سزا میں تخفیف یا اسے معطل کرنے کا اختیار حاصل ہوگا۔ جب نیشنل اسمبلی سیشن میں نہ ہو تو اسے آرڈیننس جاری کرنے کا اختیار بھی حاصل ہے۔ صدر پاکستان کا عہدہ بڑی حد تک رسمی ہوتا ہے اور انتظامیہ کی باگ ڈور وزیراعظم کے ہاتھ میں ہوتی ہے جو ملک کا چیف ایگزیکٹو سمجھا جاتا ہے۔

پاکستان میں وزیراعظم ہی انتظامیہ کا اصل سربراہ یا چیف ایگزیکٹو ہے جو اعلیٰ وفاقی انتظامی امور سرانجام دیتا ہے۔ وہی حکومت کے مختلف شعبوں کے درمیان اشتراک وتعاون کی فضا برقرار رکھنے کا ذمہ دار ہے اس ضمن میں اس کے انتظامی اختیارات لامحدود ہیں۔ وزیراعظم کابینہ کا سربراہ ہے وہی کابینہ تشکیل دیتا ہے اور کسی بھی وزیر کو مستعفی ہونے پر مجبور کر سکتا ہے۔ اکثریتی جماعت کا

لیڈر ہونے کی وجہ سے اسے قائد ایوان ہونے کی حیثیت حاصل ہے۔ اپنے عہدے کے وقار کے پیش نظر وہ ساری قوم کا ترجمان اور قائد تصور کیا جاتا ہے، اپنی اسی حیثیت کے سبب وہ رائے عامہ کو بیانات اور تقاریر کے ذریعہ متاثر کر سکتا ہے۔

1973 کے آئین کے مطابق پاکستان میں صوبوں کے اندر بھی پارلیمانی طریق حکومت رائج کیا گیا ہے۔ گورنر مرکزی حکومت کا نمائندہ تصور ہوتا ہے، جس کا تقرر بھی صدر مملکت ہی کرتا ہے۔ عمر کی حد کم از کم پینتیس برس ہے تو می اسمبلی کا ممبر ہونے کی صلاحیت رکھتا ہو۔ اسے صوبائی نظم و نسق میں وہی حیثیت حاصل ہے جو صدر کو مرکز میں ہوتی ہے۔ آئین کی رو سے گورنر کسی ایسے شخص کو وزیر اعلیٰ مقرر کر سکتا ہے جسے صوبائی اسمبلی میں اکثریت کا اعتماد حاصل ہو۔ صوبائی حکومت میں پارلیمانی اصول رائج کرنے کی وجہ سے اصل انتظامی اختیارات صوبائی وزیر اعلیٰ یا چیف منسٹر اور اس کی کابینہ کو حاصل ہیں۔

صوبائی انتظامیہ کا دائرہ اختیار ان تمام امور کے انتظامی پہلوؤں تک پھیلا ہوتا ہے جن پر صوبائی اسمبلی قانون سازی کر سکتی ہے۔ صوبائی کابینہ ہر سال اخراجات اور آمدنی کے گوشواروں کے ذریعے سالانہ بجٹ صوبائی اسمبلی کی منظوری کے لئے پیش کرتی ہے۔ اس طرح اپنے مالیاتی اختیارات کے ذریعے ہی صوبائی وزرا صوبے کے نظم و نسق میں اہم کردار ادا کر سکتے ہیں۔ کسی بھی صوبے میں مرکزی حکومتی پارٹی کی مخالف کسی دوسری سیاسی پارٹی کی حکومت کی وجہ سے مرکزی اور صوبائی حکومتوں میں محاذ آرائی کی کیفیت پیدا ہو سکتی ہے۔ 1988۔89 میں ایسی صورت صوبہ پنجاب کے ضمن میں پیش آئی۔ صوبائی گورنر چونکہ مرکز کا نمائندہ ہوا کرتا ہے اس لئے صوبائی گورنر اور صوبائی کابینہ میں بھی اختیارات کی کھینچا تانی اور جھڑپیں دیکھنے میں آئیں۔

سول سروس

حکومت چاہے مرکزی ہو یا صوبائی حکومتی پالیسیوں کو سول ملازمین ہی عملی جامہ پہناتے ہیں۔ انتظامیہ کی کامیابی کا دارومدار زیادہ تر بیوروکریسی کی اہلیت و کارکردگی پر ہوتا ہے۔ پاکستان میں سول سروس کی تنظیم اور خصوصیات پر اس نظام کا بڑا گہرا اثر ہے جو ہمیں برطانوی نوآبادیاتی دور سے ورثے میں ملا۔ وزرا انتظامیہ سے متعلق پالیسی تشکیل دیتے ہوئے اعلیٰ افسران سے یقینیا

مشورے لیتے ہیں لیکن عملی طور پر محکمانہ کارکردگی کی تمام تر ذمہ داری متعلقہ وزراء پر عائد ہوتی ہے اور سرکاری ملازمین اس ذمہ داری سے قطعی طور پر مبرا ہوتے ہیں۔ یہی وجہ ہے کہ وہ پارلیمنٹ کے اجلاسوں میں تنقید کا نشانہ بننے سے محفوظ رہتے ہیں۔ تحفظ ملازمت کے بارے میں بھی باقاعدہ قوانین وضوابط موجود ہیں۔ جبری ریٹائرمنٹ یا ملازمت سے برطرفی کی صورت میں سرکاری ملازمین سروسز ٹریبونل کے پاس جاسکتے ہیں۔

پاکستان میں سول سروس دو بڑے حصوں میں تقسیم کی گئی ہے یعنی مرکزی سول سروسز اور صوبائی سول سروسز۔ مرکزی سروسز میں خصوصی تربیت مہارت اور قابلیت کی بنا پر مختلف گروپ بنائے گئے ہیں۔ مثلاً ڈسٹرکٹ مینجمنٹ گروپ، سیکرٹریٹ گروپ، آفس مینجمنٹ گروپ، فارن سروس، پولیس سروس، پاکستان آڈٹ اینڈ اکاؤنٹ سروس، انکم ٹیکس سروس، کسٹم سروس اور پاکستان پوسٹل سروس۔ مرکزی اور صوبائی سروسز کے لئے مرکزی پبلک سروس کمیشن اور صوبائی سروسز کمیشن مقابلے کے امتحانات کے ذریعے امیدواروں کا چناؤ کرتا ہے اور بعد میں انہیں مرکزی اور صوبائی تربیتی اداروں کے ذریعے تربیت دی جاتی ہے۔ مرکزی ملازمتوں میں تقرری کے لئے کوٹہ سسٹم پر عمل کیا جاتا ہے اور مختلف علاقوں اور صوبوں کے لئے ہر ملازمت کی نشستیں مخصوص کر دی جاتی ہیں۔ کوٹہ سسٹم مختلف صوبوں کی نمائندگی کے تحفظ کی آبادی کے تناسب سے ضمانت دیتا ہے۔

صوبوں میں عموماً اعلیٰ عہدوں پر مرکزی سروسز کے افسران کو تعینات کیا جاتا ہے، جو صوبائی انتظامیہ کے زیر نگرانی اپنے فرائض ادا کرتے ہیں لیکن ان کی تبدیلی، تعیناتی اور ملازمت کی شرائط و معاملات مرکزی حکومت ہی طے کیا کرتی ہے۔ 1988 میں صوبائی حکومت (پنجاب) اور مرکز کے درمیان محاذ آرائی کے دوران اپنے اختیارات کو بروئے کار لا کر جب مرکزی حکومت نے صوبائی انتظامیہ کے بعض اعلیٰ افسران کو تبدیل کر کے اسلام آباد رپورٹ کرنے کو کہا تو صوبائی حکومت نے اسے صوبائی معاملات میں مداخلت تصور کیا جو افسران کے لئے پریشانی کا باعث بنا کہ وہ کون سی حکومت کے احکامات بجالائیں۔ اس کھینچا تانی سے نظم ونسق کو کافی نقصان پہنچا۔

ضلعی انتظامیہ

صوبائی انتظامیہ کا بنیادی جزو یا مرکزی یونٹ ڈسٹرکٹ ایڈمنسٹریشن کہلاتا ہے۔ ڈسٹرکٹ ایڈمنسٹریشن یا ضلعی انتظامیہ کا نظریہ اگرچہ برطانوی دورِ حکومت میں متعارف کروایا گیا لیکن اس کی تمام تر ترویج و تشکیل برصغیر میں ہوئی۔ خود برطانوی حکومت کے تحت انگلستان میں یہ نظام رائج نہیں تھا۔ اگر اس کے کوئی نشان ملتے بھی ہیں تو وہ انقلاب کے بعد فرانس کی انتظامیہ میں ڈھونڈے جاسکتے ہیں۔ بہرحال موجودہ ڈسٹرکٹ ایڈمنسٹریشن جس شکل میں ہمارے ہاں رائج ہے، اس کی زیادہ تر نشوونما مغلوں کے عہد میں ہوئی۔ اس کا متبادل ضلعی نظام اس دور میں "سرکار" کہلاتا تھا، جسے چند تبدیلیوں کے بعد انگریزوں نے ضلعی انتظامیہ کے قالب میں ڈھالا اور یہی نظام ان کے مقاصد کو پورا کرتا تھا۔ انگریزوں کے لئے جو باہر سے آئے تھے، پورے ملک کے صوبائی نظام کو صوبوں کے صدر مقام میں بیٹھ کر کنٹرول کرنا قدرے مشکل تھا۔ ان کے لئے یہ نسبتاً آسان اور قابلِ عمل تھا کہ صوبائی انتظامیہ کو مزید فعال حصوں میں تقسیم کر کے ضلعی بنیادوں پر ایک ایسا انتظامی یونٹ بنایا جائے جو اپنی جگہ ہر لحاظ سے خودکفیل ہو اور حکومت کے تمام امور سے مقامی سطح پر عہدہ برآ ہو سکے۔ ڈپٹی کمشنر کا عہدہ جو آج بھی انتہائی اہم سمجھا جاتا ہے اسی نظریے کے تحت قائم کیا گیا تھا۔ ڈسٹرکٹ ایڈمنسٹریشن کے مقاصد درج ذیل ہیں:

1. ضلعی حدود میں امن وامان قائم رکھنا۔
2. عدل وانصاف اور قانون کی حکمرانی کو قائم کرنا۔
3. مالیہ آبیانہ اور دوسرے زرعی ٹیکسوں کی وصولی۔
4. محکمہ مال کے ذریعے زمین کا ریکارڈ رکھنا اور زمینداروں کے مالکانہ حقوق کی حفاظت۔
5. صوبائی اور مرکزی حکومت کی انضباطی اور قانونی کارروائیوں کی تکمیل کرنا۔
6. ناگہانی آفات، سیلاب کی تباہ کاریوں اور خشک سالی کی صورت میں فوری انتظامی کارروائیاں کرنا۔
7. ضلع کے لئے ترقیاتی پروگرام وضع کرنا اور ان کی تکمیل کے لئے صوبائی اور مقامی وسائل بروئے کار لانا۔

ضلعی انتظامیہ میں مختلف محکموں کے افسران اور پولیس انتظامیہ میں چولی دامن کا ساتھ ہے۔ ضلعی انتظامیہ کی مزید تقسیم تحصیل اور گاؤں کی سطح پر کی گئی ہے۔ تحصیلدار اور پٹواری اس میں سب سے زیادہ اہمیت کے حامل ہیں اور دیہی عوام کے نوے فیصد کام انہی ہر دو عہدے داران سے ہوتے ہیں۔ امن و امان قائم رکھنے کے لئے ڈپٹی کمشنر کو ضلع کی سطح پر سپرنٹنڈنٹ پولیس کا تعاون حاصل ہوتا ہے۔ پولیس کا ضلع میں اپنا متوازی نظام ہوا کرتا ہے جس میں مرکزی حیثیت تھانہ کو حاصل ہوتی ہے۔ تحصیلدار اور تھانیدار اگرچہ نچلے درجے کے ملازمین ہوا کرتے ہیں مگر جو اہمیت اور حیثیت ان دونو عہدوں کی دیہاتی علاقوں میں ان کو حاصل ہے اس سے انکار نہیں کیا جا سکتا۔

پاکستان جیسے ترقی پذیر ملکوں میں انتظامیہ کا کردار گہری اہمیت کا حامل ہے۔ روزمرہ کے کاموں کے علاوہ انتظامیہ کے حصے میں بہت سے ترقیاتی کام بھی آتے ہیں جو ترقی یافتہ ممالک میں انتظامیہ کی ذمہ داری نہیں سمجھے جاتے۔ مثال کے طور پر یورپ اور امریکہ میں صنعتی، زراعتی اور بہت حد تک تعلیمی ترقی غیر سرکاری اداروں یعنی NGOs کی کوششوں کا نتیجہ ہوا کرتی ہے۔ ترقی پذیر ممالک میں اس قسم کے ترقیاتی پروگراموں کے لئے ضروری ہے کہ انتظامیہ ترقیاتی نکتہ نظر کی حامی ہو اور ترقی پسند قیادت کی سوچ سے ہم آہنگ ہو۔

انتظامیہ کے ایک ماہر ڈاکٹر منیر احمد کے کہنے کے مطابق "اکثر ترقی پذیر ممالک اس تضاد کا شکار ہیں کہ انتظامیہ جمہوریت کی دعویدار ہے، لیکن خود جمہوری اداروں سے زیادہ مضبوط مرکزی بنیادوں پر استوار ہے۔ یہ تضاد نوآبادیاتی نظام کا لازمی نتیجہ ہے۔ اس تضاد کی وجہ سے جمہوری سیاسی قیادت اور انتظامیہ میں ہم آہنگی مفقود ہو چکی ہے۔ اگر سیاسی قیادت جمہوری ہونے کے ساتھ انقلابی بھی ہو تو ایسی قیادت اور انتظامیہ کا تضاد مزید شدت اختیار کر جاتا ہے"۔

اسی قسم کا مسئلہ پیپلز پارٹی کی حکومت کو بھی پیش آیا تھا۔ ایسے حالات کے پیش نظر وزیر اعظم بھٹو کی حکومت نے دور رس انتظامی اصلاحات کا اعلان کیا تھا۔ ان اصلاحات کے نتیجے میں سرکاری ملازمین میں عہدوں کی درجہ بندی ختم کر دی گئی تھی اور کلیدی انتظامی عہدوں پر ایک قسم کے سرکاری افسروں کی اجارہ داری کا بھی خاتمہ کر دیا گیا تھا۔

ان اصلاحات کا اصل مقصد ان تصورات کو مسمار کرنا تھا جن پر نوآبادیاتی دور کی انتظامیہ کا

ڈھانچہ استوار کیا گیا تھا۔ نوآبادیاتی طرز حکومت دراصل ایک غیر مساویانہ استحصالی اور غیر جمہوری نظام تھا۔ نوآبادیاتی حاکموں نے مقامی جمہوری اداروں کو تباہ کیا عوام کے جمہوری جذبات کو بری طرح کچلا گیا اور خود اپنی جمہوری قدروں کے برعکس نوآبادیات میں صرف غیر جمہوری اداروں کو تقویت پہنچائی۔ ان نظریات کو سمجھنے کے لئے آیئے ذرا مغرب کے ظاہری طور پر ترقی یافتہ ممالک کے نظام حکومت کا ایک جائزہ لیں۔

برطانوی نظام حکومت

برطانوی آئین کا بیشتر حصہ ان روایات پر مبنی ہے جو نظام حکومت کے بنیادی اصولوں پر روشنی ڈالتے ہیں۔ یہ رواجات "غیر تحریر شدہ دستور" کہلاتے ہیں۔ جو اگرچہ قانون کی کتابوں میں تو نہیں پائے جاتے مگر جنہیں ماہرین قانون اور مصنفین کی تحریروں اور بے شمار معاہدات کی دستاویزات میں دیکھا جا سکتا ہے۔ برطانوی دستور کا دور حاضر کے نئے سماجی سیاسی اور معاشی حالات سے مکمل طور پر ہم آہنگ ہونا ان دستوری روایات ہی کا مرہون منت ہے۔ ان روایات نے ہی حکومت کو عوامی خواہشات کا تابع بنانے میں بھرپور کردار ادا کیا ہے۔ بہرحال ان کا تقدس تحریری قوانین سے کسی طرح بھی کم نہیں۔ برطانیہ کے جمہوری اور انتظامی اداروں کو سمجھنا ان دستوری روایات کو سمجھے بغیر ناممکن ہے۔ برطانوی معاشرہ اپنی روایتی قدامت پرستی کی وجہ سے ان روایات کی اطاعت پر مجبور ہے۔ نظام حکومت میں روایات کو بنیادی حیثیت حاصل ہے مثلاً ایسی حکومت کو جو ایوان میں اپنی اکثریت کھو بیٹھے یقیناً مستعفی ہونا پڑتا ہے۔

برطانوی نظام حکومت کی بعض خصوصیات یقیناً قابل تقلید ہیں جن میں قانون کی بالادستی سرفہرست ہے۔ مشہور ماہر قانون ڈائسی کے نزدیک اس سے مراد حسب ذیل تین اصول ہیں:

1. انگلستان میں کسی شہری کو بغیر اس کا جرم ثابت کئے قید و بند کی صعوبتیں نہیں دی جا سکتیں اس کے لئے قانون نے شہریوں کو بے شمار تحفظات دیئے ہوئے ہیں۔
2. تمام افراد قانون کی نظر میں برابر کی حیثیت رکھتے ہیں اور کوئی بھی شہری قانون سے بالاتر نہیں۔ عام شہری اور سرکاری افسر دونوں عدالتوں کے دائرہ اختیار میں آتے ہیں۔ سرکاری افسر خواہ کتنے ہی اعلیٰ عہدے پر فائز ہوں ان پر ملک کا عام قانون ہی

نافذ ہوگا۔

3 قانون کی بالادستی کا دوسرا پہلو یہ ہے کہ شخصی آزادیوں اور دستوری قوانین میں تفاوت یا تصادم کی صورت میں شخصی آزادیوں کو قربان نہیں کیا جاتا بلکہ دستوری قانون کو شخصی آزادی کے تقاضوں کے پیش نظر تبدیل کر دیا جاتا ہے۔

برطانیہ میں بنیادی حقوق کا ایک دلچسپ پہلو یہ ہے کہ انہیں آئین میں کسی فہرست میں شامل نہیں کیا گیا، جیسا کہ ترقی پذیر جمہوری ممالک میں کیا جاتا ہے بلکہ خود دستور بنیادی حقوق کی پیداوار ہے۔ اس طرح آئینی ارتقا کے ساتھ ساتھ برطانیہ میں بنیادی حقوق کی نشو ونما بھی ہوتی گئی اور اس طرح وہ رفتہ رفتہ کامن لا یا رکی قوانین کا جزو بن گئے۔

ایک اور اہم پہلو برطانوی نظام حکومت کا یہ ہے کہ وہاں جمہوری اقدار اور جمہوری اداروں کو نہایت عزت اور احترام کی نظروں سے دیکھا جاتا ہے۔ اقلیت دارالعوام یا ہاؤس آف کامنز میں اکثریت کے فیصلوں کا احترام کرتی ہے اور اختلاف کی صورت میں پارلیمنٹ میں کرسیاں نہیں اچھالی جاتیں۔ کہنے کو تو انگلستان میں نظام حکومت بادشاہت سے عبارت ہے لیکن موجودہ دور میں تاج برطانیہ کے اختیارات سے مراد درحقیقت ملکہ برطانیہ کے احکامات یا اختیارات نہیں ہیں بلکہ مختلف سیاسی ادوار میں تقریباً سبھی اہم آئینی اختیارات مختلف نمائندہ اداروں کو منتقل ہو چکے ہیں اور پرائم منسٹر اپنی کابینہ کے ساتھ عملی طور پر انتظامی اختیارات کا حامل ہے اور بطور چیف ایگزیکٹو حکومت کا نظم و نسق چلانے کا ذمہ دار ہے۔ کابینہ کے وزرا مختلف انتظامی شعبوں کے سربراہ ہوتے ہیں۔ وزرائے خزانہ تعلیم، دفاع اور محنت کہلاتے ہیں۔ کابینہ ایک ٹیم کی طرح کام کرتی ہے اور اس کے فیصلے اجتماعی حیثیت سے کئے جاتے ہیں۔ اکثر یہ فیصلے انتظامی پالیسیوں سے متعلق ہوا کرتے ہیں۔ وزرا کے مابین اختلاف رائے کی صورت میں ایسے اختلافات پر برسر عام اظہار سے احتراز کیا جاتا ہے اور انہیں کابینہ کے اجلاسوں میں ہی دور کر لیا جاتا ہے۔ سیاسی طور پر کابینہ دارالعوام کو جواب دہ ہوا کرتی ہے۔ تمام وزرا وزیراعظم کی سرکردگی میں ہی کام کرتے ہیں جو مختلف انتظامی شعبوں کے درمیان ربط اشتراک اور تعاون پیدا کرتا ہے۔

اگرچہ انیسویں صدی کے وسط تک برطانیہ میں پارلیمنٹ ہی سیاسی قوت کا سرچشمہ تھی مگر ایک عرصے سے کابینہ کے اختیارات میں بہت زیادہ اضافہ ہوا ہے یہاں تک کہ قانون سازی،

انتظامی پالیسی کی تشکیل اور قوانین کا نفاذ اور انہیں عملی جامہ پہنانے کے اختیارات بھی عملاً کابینہ کو حاصل ہو چکے ہیں۔ کابینہ کو مالیات پر مکمل کنٹرول حاصل ہے۔ ان تمام اختیارات کے حامل ہونے کے باعث کابینہ آمرانہ حیثیت کی حامل ہوتی جا رہی ہے۔ وزیراعظم کو کابینہ میں ممتاز حیثیت حاصل ہونے کی وجہ سے حکومت کی تمام مشینری اسی کے گرد گھومتی ہے۔ ایک طرف تو وہ ملک کی پوری انتظامیہ کا نگران اعلیٰ ہے اور دوسری طرف اپنی مرضی کے مطابق قوانین میں ردوبدل کروا سکتا ہے اور اس کی حیثیت اب تقریباً امریکی صدر جیسی ہو چکی ہے۔

جمہوری نظام کو کامیابی سے ہمکنار کرنے میں برطانیہ کی سول سروس کا کافی نمایاں حصہ ہے۔ سول سروس کے ملازمین کو چونکہ ملازمتوں کا پورا تحفظ حاصل ہوتا ہے اس لئے وہ اکثر ملکی مفادات کے خلاف پالیسی سازی کی راہ میں رکاوٹ بنتے ہیں۔ لیکن اس کا یہ مطلب ہرگز نہیں کہ وہ سیاسی حکومت سے تعاون نہیں کرتے۔ برطانیہ میں سول سروسز کا ڈھانچہ ایک طویل ارتقائی عمل کا نتیجہ ہے۔ سول سروس کی سب سے بڑی خصوصیت سیاسی معاملات میں اس کی غیر جانبداری ہے۔ ہر پارٹی کی حکومت کی پالیسیوں کو نیک نیتی سے عملی جامہ پہنانا ان کی اولین ذمہ داری سمجھی جاتی ہے۔ امریکہ کی طرح برطانیہ میں نظام غنیمت (SpoilSystem) کا رواج نہیں بلکہ تمام اعلیٰ ملازمتوں کے لئے امریکی نظام کے برعکس مقابلے کے امتحان کا طریق کار رائج کیا گیا ہے اور سول سروسز کے ارکان صرف صلاحیتی بنیادوں پر لئے جاتے ہیں جو سول سروس کی نمایاں خصوصیت ہے۔ نئی سیاسی پارٹی کے برسر اقتدار آنے سے اعلیٰ عہدوں پر فائز سول سروس کے افسران کو اپنے عہدوں سے ہاتھ نہیں دھونا پڑتا، انہیں ملازمت کا پورا پورا تحفظ حاصل ہے۔ سول سروس کی تنظیم دو طرح سے کی گئی ہے۔ ایڈمنسٹریٹو کلاس جو اعلیٰ روایات کی حامل ہے، ان کی تعداد چار ہزار سے اوپر ہے۔ برصغیر میں آئی سی ایس اور سی ایس پی کلاس اسی کا متبادل سمجھی جاتی تھی۔ دوسرے درجے پر ایگزیکٹو کلاس ہے جو روزمرہ کے انتظامی امور سرانجام دیتی ہے۔

ریاست ہائے متحدہ امریکہ کا نظام حکومت

امریکہ میں صدارتی طرز حکومت رائج ہے، جس کے قیام کے پس منظر میں ایک مضبوط حکومت کے قیام کا جذبہ کارفرما ہے۔ دستور بناتے وقت ایک فعال اور مضبوط عاملہ

(Executive) کا قیام مدنظر رکھا گیا ہے۔ عاملہ اور مقننہ کے باہمی تعلقات اختیارات کی علیحدگی کے اصولوں پر قائم کئے گئے ہیں۔ نتیجہ کے طور پر تمام انتظامی اختیارات کو ایک فرد کی ذات میں مرکوز کر دیا گیا ہے جو انتظامی پالیسی کی تشکیل دفاع اور امور خارجہ سے متعلق تمام معاملات سر انجام دیتا ہے جن کے لئے وہ اکیلا پوری قوم کے سامنے جواب دہ ہے۔ اسے رائے دہندگان چار سال کے لئے بالواسطہ طریق انتخاب کے ذریعے منتخب کرتے ہیں، بہر حال اگر رائے دہندگان کی اکثریت چاہے تو دوبارہ چار سال کے لئے بھی منتخب کیا جا سکتا ہے۔ اسے کانگرس میں صرف مواخذہ کے ذریعے ہی برطرف کیا جا سکتا ہے جو ایک نہایت پیچیدہ اور طویل عمل ہے۔ گزشتہ برس امریکی سینٹ میں اس کا مظاہرہ ہو چکا ہے جو ناکام رہا۔

امریکی صدر کو جمہوری ممالک میں سب سے زیادہ بااختیار اور سیاسی طور پر طاقتور سمجھا جاتا ہے۔ دستوری اختیارات کے علاوہ صدر کو دنیا کے بدلتے ہوئے حالات کے پیش نظر مزید اختیارات حاصل ہوتے جا رہے ہیں اور صدر کا دستور سازی میں عمل دخل بڑھ رہا ہے۔ انٹرویو اور صدارتی پیغامات کے ذریعے وہ رائے عامہ کو اپنی پالیسیوں کے حق میں ہموار کر سکتا ہے اور اس طرح وہ بعض اوقات ایسے اختیارات بھی استعمال کر لیتا ہے جن کا دستور میں ذکر تک نہیں ہوتا۔ اس عہدے کے لئے ایک نہایت ہی قابل اور سیاسی سوجھ بوجھ میں غیر معمولی طور پر ذہین آدمی کو چننے کے لئے اسے بلاواسطہ رائے دہندگان کی مرضی پر نہیں چھوڑا گیا جو ملک کے عوام الناس کی اکثریت کے بل بوتے پر برسر اقتدار آ جائے بلکہ امریکی صدر کے چناؤ کا اختیار عوام ہی کے منتخب کردہ ایک محدود ادارے کو دیا گیا ہے۔ وہ عہدہ کی ایک مدت (چار سال) پوری کر لینے کے بعد بھی منتخب کیا جا سکتا ہے۔ ہوتا یہی ہے کہ باصلاحیت اور قابل افراد دوسری مرتبہ بھی منتخب ہو جاتے ہیں۔ امریکہ کی صدارتی تاریخ میں اس کی کئی مثالیں ہیں۔

صدر کے انتظامی اختیارات بے حد وسیع ہیں۔ انتظامی پالیسی کی تشکیل صدر کی سب سے اہم ذمہ داری سمجھی جاتی ہے۔ پالیسی مرتب کرنے میں اگرچہ انتظامی محکموں کے سربراہ جو سیکرٹری کہلاتے ہیں، صدر کی معاونت کرتے ہیں۔ لیکن پالیسی کی حتمی تشکیل کی ذمہ داری صدر پر ہی عائد ہوتی ہے۔ مختلف محکموں کے سیکرٹری منسٹر کا درجہ رکھتے ہیں وہ اکثر اس کے ذاتی نمائندے سمجھے جاتے ہیں۔

وہ سینٹ کی منظوری لے کر اعلی وفاقی افسر مقرر کرتا ہے، اگر چہ سینٹ صدارتی کابینہ کے اراکین کے تقرر میں صدر کی تجاویز کا احترام کرتی ہے، پھر بھی ایسی تقرریوں کی توثیق کے لئے سینٹ میں دو تہائی اکثریت کی منظوری لازمی سمجھی جاتی ہے۔ عام طور پر وفاقی ججوں اور سفیروں کی تقرری کے سلسلے میں سینٹ اور صدر کے درمیان اختلاف پیدا ہو جایا کرتا ہے۔

امور خارجہ کے سلسلے میں صدر نہایت وسیع اختیارات کا حامل ہے، وہ نہ صرف سفیروں اور سفارتی عملے کی تقرری کرتا ہے بلکہ بین الاقوامی معاملات میں امریکہ کا سب سے اہم ترجمان تصور کیا جاتا ہے۔ کسی دوست ملک کے خلاف معاندانہ پالیسی مرتب کرنا یا دشمن ملک سے دوستی کا ہاتھ بڑھانا زیادہ تر اس کی صوابدید پر منحصر ہوا کرتا ہے یہی وجہ ہے کہ اکثر خارجہ پالیسیوں کا اعلان صدارتی اعلانات یا پیغامات کی صورت میں کیا جاتا رہا ہے۔

اگر چہ کسی ملک کے خلاف اعلان جنگ کانگرس کے اختیار میں ہے لیکن صدر اگر چاہے تو ایسے حالات پیدا کر سکتا ہے کہ کانگرس کے لئے اعلان جنگ کے سوا کوئی چارہ باقی نہ رہے۔ ملک کے دفاع کی تمام تر ذمہ داری صدر پر عائد ہوتی ہے اور وہ افواج کا کمانڈر انچیف کہلاتا ہے۔

صدر اور اس کی کابینہ کے اراکین کانگرس کے اجلاسوں میں شرکت نہیں کرتے اور ان اجلاس میں انتظامیہ کی رہنمائی کی کمی محسوس ہوتی ہے لیکن مسودات کی تیاری میں انتظامیہ کا عمل رہتا ہی ہے۔ بہرحال صدر کے پاس ایسے مسودات کو مسترد کرنے کا حق یعنی ویٹو پاور ہوتی ہے جنہیں وہ انتظامیہ کے لئے مناسب نہ سمجھتا ہو۔ خود کانگریس کے پاس کئے ہوئے مسودات کو قانونی شکل دینے سے پہلے صدر کی منظوری ضروری سمجھی جاتی ہے۔

وفاقی بجٹ کی تیاری صدر کے زیر نگرانی ہی کی جاتی ہے۔ بجٹ تیار ہونے کے بعد منظوری کے لئے کانگریس میں پیش کیا جاتا ہے۔ عام طور پر صدر کی طرف سے پیش کردہ مالیاتی تخمینوں کو ہی منظور کر لیا جاتا ہے۔

امریکہ میں سول سروس کا وہ تصور نہیں جو برطانیہ، ہندوستان یا پاکستان میں ہے۔ زیادہ تر سروسز پیشہ ورانہ نوعیت کی حامل ہیں اور حکومت کے مختلف انتظامی شعبوں میں صرف انہی افراد کی تقرری کی جاتی ہے جو پیشہ ورانہ صلاحیت اور فنی مہارت کی بنا پر اس شعبے کے لئے موزوں ہوں۔ ملازمین کے اس طبقہ میں انجینئر اکاؤنٹنٹ ماہرین اقتصادیات اور ریسرچ سٹاف شامل ہوتا ہے۔

اعلیٰ وفاقی عہدوں پر افسران کی تقرری اور برطرفی کا اختیار صرف صدر کو حاصل ہوتا ہے۔

سابق سوویت یونین کا نظام حکومت

اگرچہ 1991 میں سوویت یونین کا خاتمہ ہو چکا ہے اور رنگ برنگ ریاستیں بن چکی ہیں لیکن اس کے دستوری نظام کا مطالعہ چونکہ ہمارے موضوع سے تعلق رکھتا ہے اس لئے ہم یہاں اس پر بھی نظر ڈال رہے ہیں۔

انقلاب روس کے بعد نیا آئین جولائی 1918 میں نافذ کیا گیا جس کی رو سے ملک کو "سوویت روس کی اشتراکی وفاقی جمہوریہ" قرار دیا گیا۔ نئے آئین کی تدوین اشتراکی فلسفے کی بنیادوں پر کی گئی۔ اس کے مطابق محنت کشوں اور کارکنوں کی آمریت تسلیم کر لی گئی۔ سرمایہ داری کے خاتمے کا اعلان کر دیا گیا اور تمام ذرائع پیداوار کو قومی ملکیت میں لے لیا گیا اور آئین کے تحت شہری آزادیوں کی ضمانت دے دی گئی لیکن مذہبی تعلیم کو بتدریج ختم کر دیا گیا۔

سوویت یونین کی ایک انفرادی خصوصیت اس کا وفاقی نظام تھا، وفاق میں 1977 کے آئین کی رو سے یونین جمہوریتیں شامل تھیں، ہر جمہوریہ کا اپنا دستور اور نظام حکومت تھا۔ مرکزی حکومت کو آئین کی رو سے مندرجہ ذیل امور پر قانون سازی کا حق حاصل تھا۔

1 بین الاقوامی تعلقات اور دوسرے ملکوں سے کئے ہوئے صلح ناموں کی توثیق یا تنسیخ اور یونین جمہوریتوں کے خارجہ تعلقات کے لئے طریق کار کا تعین کرنا۔

2 ملک کے دفاع کے لئے مسلح افواج کی نگرانی۔

3 ریاست کی اجارہ داری کی بنیاد پر بیرونی تجارت کے لئے قواعد وضوابط بنانا۔

4 قومی اقتصادی منصوبہ بندی کی تشکیل بنکوں اور اہم تجارتی منصوبوں کا انتظام۔

5 رسل ورسائل اور ذرائع مواصلات کا انتظام۔

6 مالیاتی نظام کی نگرانی۔

7 زمین اور آبی وسائل سے متعلق بنیادی قواعد وضوابط کا اجرا۔

8 محنت کشوں کے لئے ملازمت کی شرائط اور متعلقہ اصول وضع کرنا۔

نظریاتی اعتبار سے یونین جمہوریتوں کو کافی حد تک خودمختاری دی گئی تھی۔ یہ جمہوریتیں

بیرونی ممالک سے براہ راست تعلقات بھی رکھ سکتیں تھیں اور معاہدات بھی کرسکتی تھیں۔ انھیں اپنی الگ فوج رکھنے کا حق بھی حاصل تھا۔ مغربی نکتہ نظر سے ایک وفاقی نظام میں ان تین خصوصیات کا تصور کرنا بھی محال ہے۔ آئین کی رو سے یونین جمہوریتوں کو وفاق سے علیحدگی تک کا حق حاصل تھا۔ دوسری طرف امریکہ میں جنوبی ریاستوں کی علیحدگی کی تحریک کو سختی سے طاقت کے بل بوتے پر کچل دیا گیا تھا۔

روس میں صرف ایک سیاسی پارٹی کو آئینی طور پر تسلیم کیا گیا تھا۔ اشتراکی نظام میں حزب اختلاف کی کوئی گنجائش نہیں۔ حکومت کے تمام اداروں کو پارٹی کی خواہشات اور پالیسیوں کے مطابق کام کرنا پڑتا تھا۔ حکومت اور پارٹی کی تنظیم بھی متوازی خطوط پر کی گئی تھی۔ ایک سیاسی لیڈر جو پارٹی کے اندر اعلیٰ منصب رکھتا ہو وہی حکومت میں اعلیٰ عہدے پر بھی فائز ہوتا تھا۔

حکومت کا نظام پارلیمانی اصولوں پر استوار تھا۔ وزارتی کونسل دونو ایوانوں کی منتخب کردہ ہوتی تھی اور وزرا سپریم سوویت کو ہی جواب دہ ہوتے تھے۔ اگر سپریم سوویت (قانون سازی کے اعلیٰ اختیارات کا حامل ادارہ) کا اجلاس نہ ہو رہا ہوتا تو وہ پریزیڈیم کو جواب دہ ہوتا۔ پریزیڈیم کو اعلیٰ انتظامی اختیارات حاصل ہوتے۔ آئین میں سربراہ مملکت کا کوئی ذکر نہیں تھا، اس لئے اس عہدے کے تمام روایتی اختیارات پریزیڈیم کو حاصل تھے۔ یہ ادارہ تینتیس ارکان پر مشتمل ہوتا تھا۔ جنہیں سپریم سوویت کے دونو ایوان منتخب کرتے، اس ادارہ کا چیئرمین سوویت یونین کا صدر کہلاتا، جو نہ صرف پریزیڈیم کے اجلاسوں کی صدارت کرتا بلکہ وہ تمام فرائض بھی انجام دیتا جو روایتی طور پر سربراہ مملکت کے ذمے ہوتے تھے۔

ہر شخص کو روزگار مہیا کرنا حکومت کا فرض اولین ہوتا، کام کرنے کے مواقع پیدا کرنے کی ضمانت اشتراکی معاشی تنظیم نے دے رکھی تھی، جس کے تحت معاشی استحصال اور بے روزگاری کا خاتمہ کیا جاتا تھا۔ اس کے ساتھ ہی ہر شہری پر یہ پابندی بھی عائد کردی گئی کہ وہ دوسروں کی محنت پر اپنی گزر اوقات نہ کرے بلکہ خود اپنی استعداد کے مطابق کام کر کے قومی دولت میں اضافے کا سبب بنے۔

روس میں وزارتی کونسل کو وسیع اور اعلیٰ انتظامی اختیارات حاصل تھے۔ وزارتی کونسل ایک چیئرمین جو وزیر اعظم کہلاتا تھا اور کچھ نائب چیئرمین اور وزرا پر مشتمل ہوتی تھیں۔ سوویت یونین

میں وزارتوں کی تعداد بہت زیادہ تھی اور اس کی وجہ یہ تھی کہ اشتراکیت کی وجہ سے حکومت نے تقریباً ہر شعبہ زندگی کا احاطہ کیا ہوا تھا۔ 7194 میں 52 وزارتوں میں سے صرف 23 کو باقی رکھا گیا۔ یہ وزارتیں امور داخلہ، مسلح افواج، تعلیم، صحت عامہ، امور خارجہ، جنگلات، خوراک، زراعت، تجارت اور مالیات پر مشتمل تھیں۔

وزارتی کونسل بحیثیت ایک پالیسی ساز ادارے کے انتظامی پالیسیوں کی تشکیل بھی کرتی اور ان کو عملی جامہ بھی پہناتی، وزرا اپنے محکموں اور سٹاف کی نگرانی اور کارکردگی کے ذمہ دار اور دونوں ایوانوں کے سامنے محکمانہ کارکردگی یا ناکامی کے لئے جواب دہ بھی ہوتے۔ ملک کے اندر نظم ونسق کی ذمہ داری بھی اسی کونسل پر عائد ہوتی۔ سالانہ بجٹ اور قومی اقتصادی منصوبوں کی تیاری اور ان کے لئے سپریم سوویت کی منظوری بھی ان کے فرائض میں داخل تھی۔

سوویت نظام حکومت بادی النظر میں پارلیمانی جمہوریت کے قریب ترین تھا۔ وزارتی کونسل کو قانون سازی میں بھی اہم اختیارات حاصل تھے۔ بیشتر مسودات کو سپریم سوویت میں وزرا ہی منظوری کے لئے پیش کرتے۔ چونکہ حزب اختلاف یا کسی دوسری سیاسی پارٹی کا کوئی تصور نہ تھا۔ اس لئے مسودات بغیر بحث ومباحثے کے اسی حالت میں پاس کر دیے جاتے۔ وزارتی کونسل انتظامیہ کے ایسے احکامات کو مسترد کروا سکتی تھی جو مرکزی حکومت سے متصادم ہوں۔ چنانچہ حکومت کے کسی شعبے کے کسی بھی اقدام کو آئینی حیثیت سے جانچنے کا اختیار عدالتوں کی بجائے ایک انتظامی ادارے کو ہی دے دیا گیا ہے۔ جو مروجہ وفاقی اصولوں کے خلاف ہے۔ یعنی اس دستور میں اختیارات کی تقسیم کا ذکر تو تھا لیکن عملاً تمام اختیارات چند لوگوں کے ہاتھوں میں تھے۔

☆ ☆ ☆

انتظامیہ کا پس منظر

پاکستان مسلم قومی ریاست کی حیثیت سے معرض وجود میں آیا تھا۔اس کا مقصد برصغیر میں ایک ایسی فلاحی مملکت کا قیام تھا جو اس ملک کے وسیع وعریض وسائل کو بروئے کار لا کر اس کے عوام اور خاص طور پر غریب عوام کی فلاح و بہبود کی ضمانت دے اور ان کی تعلیم وصحت کے لئے سہولتیں پیدا کرنے کے علاوہ ان کے لئے باعزت روزگار کے مواقع پیدا کرے جن سے وہ برطانوی عہد حکومت میں مسلمان ہونے کے ناطے محروم کر دیئے گئے تھے۔

پاکستان بنانے کا مقصد ایک مسلم ریاست کا قیام تو یقیناً تھا،اس کے ساتھ ہی شہریوں کے معاشی اور سماجی مسائل کا حل حکومت کا فرض اولین سمجھا گیا۔ظاہر ہے ایک نئی قومی مملکت کو چلانے کے لئے ایک مضبوط انتظامیہ اور ایسی بیوروکریسی کی ضرورت تھی جو قابل،دیانتدار،غیر جانبدار اور محبّ وطن ہو۔اس کی اہمیت کو بھلا قائداعظم سے زیادہ کون سمجھ سکتا تھا اسی لئے اپنی اولین فرصت میں (11 اکتوبر 1947ء)افسران حکومت سے خطاب کرتے ہوئے انہوں نے کہا۔

"چونکہ حکومت کی پالیسی کو عملی جامہ پہنانے کی ذمہ داری بھی سرکاری ملازمین پر عائد ہوتی ہے۔اس لئے یہ دیکھنا ان کا فرض ہے کہ اس پر کما حقہ کام ہو رہا ہے یا نہیں۔تاکہ ہم پر یہ الزام نہ آئے کہ ہم جو کچھ کہتے ہیں اس پر عمل نہیں کرتے۔آپ لوگ ہی عوام کو حکومت کی نیک نیتی کا یقین دلا سکتے ہیں،مجھے کامل یقین ہے کہ سرکاری ملازمین ہمیں اس سلسلے میں مایوس نہ کریں گے"۔

اس سلسلے میں ایک تاریخی دستاویز جو ایک مقدس صحیفے کا درجہ رکھتی ہے وہ قائداعظم کی 14 اپریل 1948 کی وہ تقریر ہے جو انہوں نے پشاور میں افسران حکومت کے سامنے کی تھی۔

قائداعظم ہی کے الفاظ ہیں:

"میں آپ سے اس لئے ملنا چاہتا تھا کہ مجھے آپ لوگوں سے جو پاکستان کی انتظامیہ میں نہایت اہم عہدوں پر فائز ہیں چند باتیں کہنا تھیں:

پہلی بات تو یہ ہے کہ آپ کو کسی قسم کے سیاسی دباؤ کا اثر نہیں لینا چاہیے۔ چاہے یہ دباؤ کسی سیاسی جماعت کا ہو یا منفرد سیاستدان کا۔ اگر آپ چاہتے ہیں کہ پاکستان کی نیک نامی اور عظمت میں اضافہ ہو تو آپ کسی قسم کے دباؤ کا شکار نہ ہوں بلکہ عوام اور ملک کے خادم ہونے کی حیثیت سے بغیر کسی قسم کے خوف اور دیانتداری کے ساتھ اپنا فرض پورا کریں۔ بیوروکریسی سلطنت کی ریڑھ کی ہڈی ہوا کرتی ہے۔ آئے دن حکومتیں بنتی اور بگڑتی رہتی ہیں۔ وزرائے اعظم آتے جاتے رہتے ہیں، وزرا بدلتے رہتے ہیں مگر آپ لوگ تو اپنے عہدوں پر قائم ہیں، اسی وجہ سے آپ پر بہت بڑی ذمہ داری بھی عائد ہوتی ہے۔ آپ کو کسی بھی سیاسی لیڈر کا ساتھ نہیں دینا چاہیے، نہ کسی کی طرف داری، نہ ان میں سے کسی کی مدد کرنی چاہیے۔ یہ آپ کا کام نہیں ہے۔

آئین کی رو سے جو بھی وزیراعظم یا وزیر برسراقتدار آئے۔ یہ آپ کا فرض ہے کہ نہ صرف اپنی اہلیت کو بروئے کار لا کر وفاداری اور ایمان داری کے ساتھ اپنے ملک انتظامیہ میں اپنے فرائض بجالائیں بلکہ بلاخوف وخطر عہدے کی شہرت عزت وحرمت کو برقرار رکھیں۔ اگر آپ اس ادارے سے اپنے کام کی ابتدا کریں گے تو یقیناً پاکستان کی تعمیر وترقی میں اپنا کردار ادا کر کے اسے عظیم الشان مثالی ملک بنانے میں ہمارے خوابوں کی تکمیل کر سکیں گے۔

اس موقع پر آپ کو ان تمام باتوں کا احساس دلانے کے ساتھ ساتھ میں اسی طرح اپنے لیڈروں اور سیاستدانوں پر بھی یہ واضح کر دوں کہ اگر انہوں نے کبھی مستقبل میں آپ کے معاملات میں مداخلت کی اور سیاسی دباؤ ڈالا جو بدعنوانی، رشوت ستانی اور کنبہ پروری کے راستے کھول دیتا ہے تو اچھا نہیں ہوگا۔ یہ ایک ایسا خطرناک مرض ہے جس سے نہ صرف آپ کا صوبہ بلکہ دوسرے صوبے بھی دوچار ہیں۔ اگر یہ لوگ اس طرح مداخلت کرنے کی کوشش کر رہے ہیں تو میں یہی کہوں گا کہ یہ لوگ پاکستان کو بہت بڑا نقصان پہنچا رہے ہیں۔

میں امید کرتا ہوں کہ آپ میں سے ہر ایک اپنے اپنے دائرہ کار میں رہتے ہوئے ایک دوسرے کا ممد ومعاون ثابت ہوگا۔ اگر آپ اپنے طور پر اسی جوش اور جذبے سے کام کریں گے تو

دوسری طرف سیاستدانوں کو بھی اس کا احساس ہوگا کہ وہ ایک خوفناک برائی کا ارتکاب کر رہے ہیں۔ ایسی مداخلت افسران کی حوصلہ شکنی کا باعث بنتی ہے۔ اگر آپ اپنے ارادوں پر مضبوطی سے قائم رہیں گے تو یہ قوم کی بہت بڑی خدمت ہوگی۔ میں جانتا ہوں کہ دباؤ ڈالنے اور بیوروکریسی پر اثرانداز ہونے کی غلطی عموماً وہی لوگ کرتے ہیں جو سیاسی جماعتوں میں اثر ورسوخ رکھتے ہیں مگر میں امید کرتا ہوں کہ آپ آج ہی سے یہ عہد کریں گے اور میرے اس مشورے پر عمل کریں گے"۔

ایسے پر امید اور آفاقی مطمع نظر کے لئے حکومت کو اس کے نظریات سے مطابقت رکھنے والے ایک ایسے انتظامی ڈھانچے اور مشینری کی ضرورت ہوتی ہے جو ایسی نظریاتی مملکت کے عزائم سے نہ صرف ہم آہنگ ہو بلکہ اسے بروئے کار لانے میں کسی قسم کی قربانی سے دریغ نہ کرے۔ کچھ ایسے ہی مشورے قائداعظم نے پشاور کی 14 اپریل والی تقریر میں دیئے تھے جو بعد میں نفسانفسی کے دور میں طاق نسیاں ہوگئے۔ ہر اس پروگرام اور منصوبہ بندی کو جو غریب اور امیر کا تفاوت ختم کرنے کے لئے بنایا گیا انتظامی موشگافیوں کی نذر کر دیا گیا۔ پھر غیر اسلامی کا لیبل لگا کر معتوب کیا گیا۔ یہ سب سوچی سمجھی سکیمیں تھیں تاکہ ملک پر یک خاص طبقے کی حکمرانی رہے، سستی لیبر میسر آ سکے اور جاگیرداری نظام کو قائم رکھا جاسکے۔

وہ تمام حقائق جن سے پردہ اٹھایا جا رہا ہے کسی تحقیق کے مرہون منت نہیں۔ یہ اب ایسی حقیقتیں بن چکے ہیں جو اظہر من الشمس ہیں۔ مثلاً یہ کہنا کہ حکومت پاکستان کے تقریباً تمام محکمے رشوت ستانی، بدانتظامی اور کنبہ پروری کا شکار ہیں، تحقیق طلب امر نہیں۔ ان محکموں کی فائلیں اور ان پر لگائے جانے والے آئے دن کے الزامات جو اخباروں میں چھپتے رہتے ہیں اور کھلی کچہریوں میں ستم زدہ عوام کی چیخ وپکار بن کر سامنے آتے ہیں، اس کا واضح اور کھلا ثبوت ہیں۔ آج ایک سیاسی پارٹی کی حکومت میں اگر کسی افسر کو آپ کے خلاف شکایات سے مجبور ہو کر کرسی سے اتارا بھی جاتا ہے تو وہ حکومت بدلتے ہی دوسری سیاسی پارٹی کے عہد میں مظلوم بن کر دوبارہ باعزت بن جاتا ہے۔

اس ملک میں سزا و جزا کا کوئی نظام نہیں۔ سزا پانے والوں میں سے کسی کی ناجائز ذرائع سے حاصل کی ہوئی جائیدادیں ضبط ہوتی دیکھیں نہ ان معدودے چند افسران کو جزا ملتی دیکھی

جنہوں نے رشوت اور بدعنوانی کے سیلاب میں بھی اپنا دامن تر نہ کیا۔ جنہوں نے اپنے بیوی بچوں کو زندگی کی جملہ آسائشوں سے محروم رکھا۔ جن کے بچے بسوں اور ویگنوں میں سکول جاتے اور ٹوٹے فرنیچر اور بوسیدہ کمروں والے گورنمنٹ کے سکولوں میں تعلیم حاصل کرتے رہے۔ چہ جائیکہ وہ بھی انہیں امریکہ اور برطانیہ میں تعلیم دلوا سکتے تھے اگر وہ بدعنوانیوں کی اسی رو میں بہہ نکلتے، جن میں ان کے ساتھی افسران بہہ رہے تھے۔

کہا جاتا ہے کہ کسی ملک کے اصل حکمران اس کے عوام ہوا کرتے ہیں جو الیکشن کے ذریعے اپنے نمائندوں کو جمہوریت کے دروازے تک چھوڑ کر اپنے مسائل سے نپٹنے کے لئے واپس لوٹ جاتے ہیں۔ اس بھروسے کے ساتھ کہ ان کے نمائندے اور نوکر شاہی اب عوام کی بھلائی کا سوچیں گے اور ملک کی ترقی و ترویج کے لئے مثبت کام کیے جائیں گے۔

بعض عوامی نمائندے بھی ایسا سوچتے ہیں۔ لیکن جب یہ نمائندے ایوان اقتدار میں داخل ہوتے ہیں تو ان پر بیوروکریسی کے اسرار کھلتے ہیں۔ انہیں یہاں آ کر پتہ چلتا ہے کہ یہاں صرف بیوروکریسی کا سکہ چلتا ہے۔ اب ان کے سامنے دو راستے ہوتے ہیں۔ تصادم یا تعاون! بہتر تو یہی ہوتا ہے کہ رفاہ عامہ کے فائدے میں ایک صحت مندانہ تصادم کا راستہ اختیار کیا جائے مگر ایسا ہوتا نہیں کیونکہ نیشنل اور صوبائی اسمبلیوں کے ارکان کو اپنے اپنے حلقوں میں ذاتی کاموں کے علاوہ رائے دہندگان کے کام بھی کروانا ہوتے ہیں۔ کہا جاتا ہے کہ ایک وزیر صاحب نے اپنے سیکرٹری سے کہا کہ وہ اختیار اور ذمہ داریوں کی دو فہرستیں تیار کر کے لائیں۔ ایک میں وزیر صاحب کے اختیارات دیئے گئے ہوں اور دوسری میں فیڈرل سیکرٹری کے۔ دونوں فہرستوں پر ایک نظر ڈالنے کے بعد وزیر نے کہا کہ "آج سے میں تمہارے فرائض اور اختیارات استعمال کروں گا اور تم میرے! کیونکہ ایک بے اختیار وزیر سے با اختیار سیکرٹری بننا بہتر ہے"۔

کسی بھی ملک کی انتظامیہ اپنی سیاسی سماجی اور تمدنی تاریخ سے اثر لئے بغیر نہیں رہ سکتی۔ اس کی وضع قطع پر یہ سارے عوامل بڑی حد تک اثر انداز ہوتے ہیں۔ پاکستان کے کلچر پر بھی یونانی عربی اور ہندو تہذیب و تمدن کی گہری چھاپ ہے۔ اگرچہ موجودہ کلچر پرانی اسلامی روایات سے بغاوت کرتا ہوا نظر آتا ہے، تاہم اسے اسلامی قدروں کے منافی نہیں کہا جا سکتا۔ چاروں صوبوں میں بھی الگ الگ مقامی زبانیں، مثلاً پنجابی، سندھی، بلوچی اور پشتو بولی جاتی ہیں۔ ان کے رہن

سہن اور آب و ہوا میں بھی خاصا فرق ہے مگر انہیں متحد رکھنے میں کافی حد تک قومی اور مذہبی عوامل ہی کارفرما ہیں۔ پھر بھی ان صوبوں کا سماجی اور اقتصادی تفاوت انتظامیہ میں اکثر خلفشار کا باعث بنتا ہے۔

اگرچہ یہ سیاسی جماعتوں کا فرض تھا کہ وہ پاکستان میں انتظامیہ کو درپیش مشکلات قومی سطح پر حل کرتیں، مگر عملاً ایسا نہیں ہوا۔ جس کا نتیجہ یہ ہے کہ وہ تمام ادارے جو برسوں کی تگ و دو کے بعد معرض وجود میں آئے تھے زوال پذیر ہوتے چلے گئے۔ بجائے اس کے کہ انتظامیہ کو درپیش مسائل کو حل کرنے کے لئے کوئی باقاعدہ نظام ترتیب دیا جاتا قومی مسائل کو وقتی طور پر ٹاسک فورس اور کمیٹیوں کے ذریعے حل کرنے کی کوشش کی گئی۔ اس سے انکار نہیں کیا جا سکتا کہ انتظامی امور کو بہتر بنانے میں سیاسی پالیسیوں کا کافی حد تک دخل ہوتا ہے اور سیاسی اعانت کے بغیر قومی سطح پر انتظامی امور سے عہد برآ نہیں ہوا جا سکتا۔ مگر ہمارے یہاں سیاسی اعانت، ذاتی مفاد، صوبائی تعصب کا شکار ہو کر رہ گئی۔ جس کی وجہ سے بہت سے اقتصادی اور زرعی منصوبے معرض التوا میں پڑے ہیں۔ انتظامیہ کو سیاسی جماعتوں کی مرتب کردہ پالیسیوں کے تحت ہی کام کرنا ہوتا ہے۔ لیکن اس کے لئے ضروری ہوتا ہے کہ انتظامی کارکردگی اور سیاسی رہنمائی میں ایک توازن قائم رہے۔ انتظامیہ کا بے لگام ہونا بھی اتنے ہی خطرات کا پیش خیمہ ثابت ہو سکتا ہے جتنا کہ سیاسی رہنمائی کا سیاسی مداخلت کا رنگ اختیار کر لینا۔ اس سے بھی انکار نہیں کیا جا سکتا کہ انتظامیہ کی اہلیت معاشرے کی اخلاقی سیاسی اور جمہوری قدروں کی مرہون منت ہوا کرتی ہے۔ اعلیٰ جمہوری اقدار رکھنے والے معاشرے میں قانون اور صرف قانون کی حکمرانی ہوتی ہے۔ بدقسمتی سے پاکستان ایسے معاشرے سے محروم ہے۔ اسی لئے سیاسی لیڈروں اور بیوروکریسی کی چپقلش انتظامی اداروں کو بربادی کی طرف ہی لے گئی۔ وزرا حکمران اور سیاسی جماعتوں کے با اثر لوگ افسران کو اپنی خواہشات کے مطابق چلانا چاہتے ہیں۔ انتظامیہ اداروں کے اغراض و مقاصد کو جس کے لئے وہ بنائے گئے تھے یکسر نظر انداز کر دیا جاتا ہے اور اہلیت کے اصول کو پس پشت ڈال دیا جاتا ہے۔ ایسا کرنے سے وقتی طور پر سیاسی مقاصد تو حاصل ہو جاتے ہیں کیونکہ آخر کار نزاعی امور میں فتح با اثر سیاسی لوگوں کی ہوتی ہے مگر ادارے تباہ ہو جاتے ہیں اور قدریں پامال ہو جاتی ہیں۔ اس کا ایک اور نقصان یہ ہوا کہ بیوروکریسی اندرونی طور پر متحد ہو کر سیاسی قوتوں کو زچ کرنے اور برسر اقتدار سیاسی

جماعت کی حکومت کو گرانے میں لگ جاتی ہے جو ہرگز اسے کے مقاصد میں شامل نہیں۔ ملک کے حالات کیسے بھی ہوں، اپنے آپ کو قائم و دائم رکھنا بیوروکریسی کی اولین فوقیت ہوا کرتی ہے۔ اس کی بہترین مثالیں ایوب، یحییٰ اور ضیاالحق کے مارشل لا میں ملتی ہیں۔

پہلی مارشل لا حکومت سویلین بیوروکریسی کو پوری طرح استعمال کرنے کے باوجود ناکام رہی۔ اس کی بڑی وجہ یہ تھی کہ پاکستان کی کمزور اقتصادی پالیسیاں دولت کی مساوی تقسیم نہ کرسکیں بلکہ اس کے بجائے اشرافیہ کی ایک ایسی جماعت پیدا ہوگئی جس نے اقلیت میں ہوتے بھی اکثریت پر نہ صرف حکومت کی بلکہ ان کا استحصال کیا۔ اس کا ایک اور نتیجہ یہ ہوا کہ اعلیٰ افسروں، تاجروں اور فوجی حکمرانوں کا ایک ایسا طبقہ وجود میں آگیا جس نے رہی سہی کسر بھی پوری کردی۔ انتخابات میں محترم فاطمہ جناح کی شکست اسی گٹھ جوڑ کا نتیجہ تھی۔

ایوب خان سے لے کر ضیاالحق تک پاکستانی سیاستدانوں اور عوام کا ابتدائی ردعمل مارشل لا کے بارے میں یہی رہا کہ یہ ایک عارضی دور ہوگا۔ فوج کی مداخلت حکومت میں صرف ملک میں ہنگامی حالات کی وجہ سے ہوتی ہے۔ جیسے ہی سیاسی حالات سدھر جائیں گے فوج سول حکومت کے لئے راہ ہموار کردے گی۔ ایک دفعہ ملک کا نظم و نسق بحال ہوگیا تو فوج بارکوں میں واپس چلی جائے گی۔ مگر یہ ان کی خام خیالی تھی۔ ایوب خان اور ضیاالحق ایک دہائی سے بھی زیادہ اقتدار سے چپٹے رہے۔ انہوں نے اپنے لمبے دور اقتدار کو جڑ بنانے کے لئے جو طریقے اختیار کئے وہ آج سیاسی تاریخ کا تاریک باب ہیں۔ 1962 کا دستور، جس میں بنیادی جمہوریت کا شوشہ چھوڑا گیا، اقتدار کو طول دینے کا ایک کامیاب بہانہ تھا۔ یہ بیوروکریٹس ہی تھے جنہوں نے فوج کی اشرافیہ کے ساتھ پورا پورا تعاون کیا۔

تماشہ یہ ہے کہ وہی بیوروکریٹس جو اس کے آلہ کار تھے آج محب وطن اور صوفیا کا درجہ حاصل کرنے کے درپے ہیں۔ انہوں نے کسی مطلق العنان حکمران کو کبھی بھولے سے بھی یہ مشورہ نہ دیا کہ مارشل لا کی حکومتوں سے ملک کبھی ترقی نہیں کرپاتے۔

ابتدائی اکتیس برسوں میں سے 25 برس، مارشل لا کی حکومت رہنے کی وجہ سے آج اس ملک کے سیاسی اور جمہوری ادارے تباہ ہوچکے ہیں۔ اس ملک میں نہ اسلامی سوشلزم نافذ ہوسکا نہ اسلام

اقدار کو پوری طرح بحال کر سکا۔ ہمارے ملک میں انتظامیہ کا المیہ ہے کہ اس میں ایسی لیڈر شپ کا فقدان ہے جو جمہوریت کے دائرے میں رہتے ہوئے اسے ان منزلوں سے آشنا کرے جو نئے دور کی رفاہی مملکت کے تقاضوں کے پیش نظر ہر آن بدلتی رہتی ہیں۔ اس کے لئے استقامت، قوت فیصلہ اور وسعت نظر کی ضرورت ہوتی ہے۔ ایک لمبے عرصے تک بیرونی نوآبادیاتی نظام کے تحت رہنے کی وجہ سے بیوروکریسی کی ذہنیت بڑی حد تک حاکمانہ ہوگئی ہے۔ برصغیر میں آزادی کا سورج طلوع ہونے کے بعد اس بات کی ضرورت تھی کہ بدلتی ہوئی جمہوری اقدار کے ساتھ بیورو کریسی بھی اپنے رویے میں تبدیلی لائے۔ مگر ایسا نہ ہوسکا۔ ہم آج تک ان عوامل کا جائزہ نہ لے سکے جو جمہوری تقاضوں کو پیش نظر رکھتے ہوئے انتظامیہ میں پالیسی بنانے کی سطح پر تبدیلی لانے کا باعث بنتے ہیں، وہ عوامل جو انتظامیہ کے روایتی اور فرسودہ قسم کے عالی مرتبت لبادے کو اتار پھینکتے ہیں اور اسے وسعت نظر دے کر نہ صرف نئے دور کی پیشہ ورانہ صلاحیتوں سے آگاہ کرتے ہیں بلکہ سیاسی قوتوں کے دباؤ میں نہ آتے ہوئے "قانون کی حکمرانی" کی پابندی سکھاتے ہیں، یہی ایک اچھا اصول ہمیں برطانیہ سے ورثے میں ملا تھا۔

بیوروکریسی

کارل مارکس بیوروکریسی کو استبدادی قوتوں کا مظہر سمجھتا ہے۔ اس کے نزدیک بیوروکریسی حکومت کے عمل کو خفیہ اور پر اسرار بنا کر صرف اپنے تک محدود رکھنا چاہتی ہے اس کے خیال میں بیوروکریسی اندرونی طور پر اپنے مفادات کے پیش نظر خود اپنی عمودی درجہ بندی کے ذریعے اپنا دفاع کرتی ہے اور بیرونی طور پر حکومت کے کاروبار کو ایک ایسی کارپوریشن کے طور پر چلانا چاہتی ہے جس تک کسی اور طبقے کی رسائی ممکن نہ ہو۔ شاید یہی وجہ ہے کہ اسے سیاسی شعور اور سیاسی ذہنیت رکھنے والے طبقوں سے محتاط رہنا پڑتا ہے انہی لوگوں کی وجہ سے اسے اپنے راز افشا ہونے کا ڈر رہتا ہے۔ میکس ویبر ایک جرمن ماہر اقتصادیات اور سوشیالوجسٹ نے بیوروکریسی پر سیر حاصل بحث کی ہے۔

"ہم نہ تو بیوروکریسی کے وجود سے انکار کر سکتے ہیں نہ اس کی افادیت سے مگر موجودہ دور میں بیوروکریسی کے اس سرکش گھوڑے کو قابو میں رکھنا مشکل نظر آتا ہے"۔

اس میں شک نہیں کہ تقسیم ہند کے موقعے پر حکومت کے اعلیٰ عہدوں پر فائز سرکاری ملازمین کی ایک بڑی تعداد نے دل و جان سے پاکستان کی تحریک میں حصہ لیا اور اس کے قیام کے لئے سرکاری ملازمت کی مجبوریوں کے باوجود بھرپور جدوجہد کی۔ آزادی کے وقت سول پولیس اور پولیٹکل سروس کے متحدہ ہندوستان کے 111 افسروں میں سے 95 افسروں نے حکومت پاکستان میں شمولیت کا عندیہ دیا۔ ان میں سے اکثر ناتجربہ کار تھے صرف 20 افسر ایسے تھے، جنہیں کم و بیش 15 سال کا تجربہ تھا۔ جن میں سے صرف آٹھ افسر ایسے تھے جنہیں مرکزی

حکومت کی سیکرٹریٹ میں کام کرنے کا موقع ملا تھا۔ ان میں معدودے چند اعلیٰ قابلیت اور اہلیت کے حامل افراد تھے، ورنہ اکثر ان میں اوسط درجے کی مہارت رکھنے والے تھے۔ بہرحال اس نئی انتظامیہ نے جن مشکلات کا سامنا کیا اور ان سے عہدہ برآ ہوئے اس کی داد ضرور دینی چاہیے۔ یہ سب کچھ اس لئے بھی ممکن تھا کہ اس وقت قوم کو قائداعظم اور لیاقت علی خان کی قیادت میسر تھی اور جمہوری روایات کے پیش نظر بیوروکریسی ہر لحاظ سے سیاستدانوں کے کنٹرول میں تھی۔ قائداعظم کی صلاحیتوں نے اعلیٰ افسران کو قابو میں رکھا اور انہیں سیاسی نوعیت کا اقتدار حاصل کرنے (جس کے وہ برطانوی دور حکومت میں عادی تھے) کا موقع نہ دیا۔ اس طرح وہ قوم کی سیاسی زندگی میں کوئی نمایاں کردار ادا نہ کر سکے۔ لیکن لیاقت علی خان کے دور حکومت کے بعد بیوروکریٹس کو گویا آزادی مل گئی۔ سیاستدان حکومت کے معاملات نبٹانے میں ناتجربہ کار تھے اور بیوروکریٹس رموز سلطنت سے پوری طرح آشنا۔ یوں انہیں کھل کھیلنے کا موقع مل گیا۔ اب سیاستدانوں کے پاس اس کے سوا کوئی راستہ نہ تھا کہ وہ حکومت کا کام تو نوکر شاہی کے حوالے کر دیں اور خود سیاسی جوڑ توڑ میں مصروف رہیں۔ اس طرح سرکاری افسر مرکزی حکومت میں اہم اور قومی نوعیت کے فیصلے کرنے لگے اور مسلم لیگ روز بروز ان کی مرہون منت ہوتی گئی۔

پہلی بار سول بیوروکریسی کی شیرازہ بندی کا بیڑہ اس وقت کے ایک سینئر بیوروکریٹ چوہدری محمد علی نے اٹھایا، جنہیں قیام پاکستان کے وقت قائداعظم نے ان کی اہلیت اور تجربے کی بنا پر۔ سیکرٹری جنرل مقرر کیا تھا۔ سول سروس کے ڈھانچے کو ان کے زیر اثر 1950 میں دوبارہ منظم کیا گیا۔ بیوروکریسی کی اس نئی تنظیم کے بعد سول سروس آف پاکستان سب سے موثر اور طاقتور سمجھی جانے لگی۔ اس وقت مرکز اور صوبے کے با اختیار اور بڑے بڑے عہدوں پر سول سروس کے افسروں کو فائز کیا گیا، اس طرح ان کی طاقت اور وقار میں بتدریج اضافہ ہوتا گیا۔ 1951 میں خواجہ ناظم الدین کو ہٹا کر غلام محمد (ریلوے اکاؤنٹ سروس) کے گورنر جنرل بننے پر اس نوزائیدہ بیوروکریسی کو زیادہ قوت حاصل ہو گئی۔ غلام محمد کے دل میں جو خود بیوروکریٹ رہا تھا، سیاستدانوں اور سیاسی اداروں کے لئے ذرہ بھر وقعت نہ تھی، اس لئے اس کا زیادہ تر رجحان بیوروکریسی کو تقویت دینے کی طرف ہی رہا۔

اکتوبر 54 میں دستور ساز اسمبلی کے خاتمے سے (جو دیکھا جائے تو اصل میں بیوروکریسی کا

ہی فیصلہ تھا اور جس کے ساتھ عدلیہ نے اتفاق کیا تھا) بیوروکریسی کے لیے برتری حاصل کرنے کی راہ ہموار ہوگئی۔ محمد علی بوگرا اگرچہ وزیر اعظم رہا مگر اس کے پاس کوئی موثر قوت نہ تھی۔ اصل طاقت کا سرچشمہ نوکر شاہی بن چکی تھی، جس کے لیے پاکستان کی فوج ڈھال بنی ہوئی تھی۔ اس وقت ریلوے اکاؤنٹ کے ایک سابق بیوروکریٹ غلام محمد گورنر جنرل کے علاوہ اسکندر مرزا (داخلہ) جنرل ایوب خان (دفاع) چوہدری محمد علی (خزانہ) کو وزیر مقرر کیا گیا۔ اس کے ساتھ ہی پاکستان میں غیر جمہوری طریقوں سے چیف ایگزیکٹو کو بدلنے کی ایسی روایات قائم ہوئیں کہ اس وقت سے لے کر ورلڈ بنک کے معین قریشی تک ملک کا سربراہ مقرر کرنے کے غیر آئینی طریقے ہمارے ساتھ چلے آ رہے ہیں۔ اس کی مثال کسی بھی جمہوری ملک میں مشکل ہی سے ملے گی۔ صرف انہی واقعات سے اس ملک کے عوام کی بے بسی کا اندازہ کیا جا سکتا ہے۔

اس وقت انتظامیہ کے ایک مغربی سکالر نے اس حکومت کے بارے میں لکھا:

"نئی حکومت ایک دفعہ پھر اسی نظام کی طرف واپس آ گئی جو تقسیم سے پہلے رائج تھا۔ کیبنٹ وائسرائے کی ایگزیکٹو کونسل کی شکل اختیار کر گئی بلکہ اس سے کہیں زیادہ کہ یہ عوام کے منتخب کردہ کسی ادارے کی ماتحت نہ تھی۔ ہندوستانی وائسرائے کم از کم ہاؤس آف کامنز کے کنٹرول میں تو ہوا کرتا تھا"۔

سکندر مرزا بڑے دھڑلے سے اپنی شناخت سی ایس پی افسروں کے ساتھ کیا کرتے تھے، وہ سیاسی لیڈروں سے ہمیشہ خائف رہتے تھے کہ کہیں وہ اقتدار میں آ کر انہیں حکومت سے الگ نہ کر دیں۔ شاید اسی لئے وہ سرحد سے ڈاکٹر خانصاحب کو لے آئے اور انہیں پنجاب کا چیف منسٹر بنا دیا۔ سکندر مرزا کی آمرانہ ذہنیت کا اندازہ اس ایک فرمان سے ہی لگایا جا سکتا ہے جو انہوں نے وزیر داخلہ بننے کے بعد جاری کیا:

"غیر ترقی یافتہ ملکوں کو جمہوریت سیکھنا پڑے گی اور جب تک وہ ایسا نہیں کر پاتے انہیں کنٹرول کرنا پڑے گا۔ ان پڑھ عوام کے ساتھ سیاستدان حالات کو بگاڑ سکتے ہیں۔ اس قدر اچھے برطانوی (قابل فخر) نظام مملکت کو جو پاکستان کو ورثے میں ملا چلانے کا کوئی فائدہ نہیں، جب تک کہ اسے انگریزوں کی طرح نہ چلایا جائے۔ ڈسٹرکٹ مجسٹریٹ کو ہر قسم کے حالات سے نپٹنے کا پورا پورا اختیار ملنا چاہیے"۔

مگر افسوس کہ وہ اس جدید انگریزی نظام حکومت کو زیادہ دیر تک چلا نہ پائے کیونکہ وہ خود ایک مطلق العنان سربراہ ریاست بن کر صدارتی نظام لانے کے حق میں تھے۔ ان کے اپنے عزائم کی وجہ سے چوہدری محمد علی مستعفی ہو گئے۔ ان کے بعد سہروردی اور چندریگر بھی سکندر مرزا کی کارستانیوں کا شکار ہو گئے۔ ہندوستان نے موقع پا کر کشمیر کی سرحدوں پر چھیڑ چھاڑ شروع کر دی۔ سول سروس کی ریشہ دوانیوں نے سیاست دانوں کو پنپنے کا موقع نہ دیا۔ اکتوبر 1959 کے انتخابات سر پر کھڑے تھے۔ اگر چہ ان کی سروس کو پورا پورا تحفظ حاصل تھا مگر وہ دل ہی دل میں مسلم لیگ کی آمد سے خوفزدہ تھے۔ سکندر مرزا سب سے زیادہ خائف تھے۔ انہیں اپنی ذاتی حکومت کے گرنے کا ڈر تھا۔ انہوں نے پہلے تو انتخابات ملتوی کرانے کی کوششیں کیں مگر وہ کامیاب نہ ہو سکے، ناچار انہیں 7 اکتوبر 1958 کو مارشل لا نافذ کرنا پڑا اور یوں آرمی اور بیوروکریسی نے گٹھ جوڑ کر کے ایک نئے باب کا آغاز کیا، جس کا نتیجہ ہم آج تک بھگت رہے ہیں۔

بہر حال پاکستان کے یہ پہلے دس سال سیاستدانوں اور بیوروکریسی کی سرد جنگ میں گزر گئے۔ اس میں سیاسی حلقوں کو ناقابل تلافی نقصان اٹھانا پڑا۔ قائداعظم اور لیاقت علی کی وفات کے بعد ملک کی ٹوٹی پھوٹی سیاست کو سنبھالا دینے والا کوئی نہ رہا۔ مارشل لا حکومت میں بیوروکریٹس ہی سب کچھ تھے، ان میں سے جہاندیدہ قسم کے لوگ مشیر اور پالیسی ساز بن گئے اور عنان حکومت سنبھال لی۔

ایک مغربی ماہر انتظامیہ ریلف برانجی نے پاکستان کے مرکز اور صوبائی حکومتوں کے اعلیٰ عہدوں پر تقرری کے سلسلے میں بعض قابل غور حقائق کی نشان دہی کی ہے، جس سے بیوروکریسی کے بعض بااثر حلقوں کی اہمیت کا اندازہ کیا جاسکتا ہے۔

1964 میں جبکہ وہ پاکستان کی انتظامیہ پر تحقیق کر رہا تھا اسے اس بات کا علم ہوا کہ 89 فیصد فیڈرل سیکرٹری، 66 فیصد صوبائی سیکرٹری اور 75 فیصد ڈویژنل کمشنر سی ایس پی سروس سے تعلق رکھتے ہیں۔ برانجی نے اس بات کو بھی تحقیق سے ثابت کیا کہ آزادی سے پہلے کی برطانوی مغربی اقدار ہماری انتظامیہ میں از سر نو سرائت کر گئی ہیں۔ اس عمل میں ان آئی سی ایس افسران کا گہرا دخل تھا جنہوں نے 1947 میں پاکستانی انتظامیہ میں شمولیت کو ترجیح دی تھی۔

"برطانوی افسروں کا اسٹیبلشمنٹ سیکرٹری کے عہدے پر 1947 سے 1961 تک فائز

رہنا خاصی اہمیت کا حامل ہے۔ کیونکہ یہی وہ محکمہ تھا، جس نے سروس سے متعلق بنیادی پالیسی وضع کی اور سی ایس پی کی تشکیل کو دوام بخشا"۔ اسی دور میں سی ایس پی سے متعلق ترجیحی قوانین کو وضع کیا گیا۔ برطانوی اقدار کو بروئے کار لایا گیا اور صرف ایک سروس کی حکمرانی کو مسلمہ حقیقت بنایا گیا اور دوسری تمام سروسز کی تربیت اور ترقی کو پیچھے چھوڑ دیا گیا۔

مگر معاملے کو یہیں تک نہیں رہنے دیا گیا۔ 1959 میں ایک اکنامک پول بنایا گیا جس میں ساٹھ فیصد تقرریاں ان سی ایس پی افسروں کے لئے مخصوص کی گئیں جو بظاہر ان کے لئے اپنے تجربے کی بنا پر موزوں نہیں تھے اور نہ ہی ان کی قابلیت اقتصادی امور میں مسلمہ تھی۔ وہ ماہرین اقتصادیات جو سنٹرل پلاننگ کمیشن یا منصوبہ بندی سے متعلقہ دوسرے محکموں میں کام کر رہے تھے، انہیں اس پول سے دور رکھا گیا۔ نتیجتاً وہ لوگ جو حقیقتاً ان عہدوں کے اہل تھے بددل ہو کر ملک چھوڑ گئے۔ سی ایس پی کلاس کے وہ لوگ جو اقتصادی امور سے نابلد تھے۔ اپنی خامیوں اور کم علمی کے باعث ناقص اقتصادی پالیسیاں مرتب کرتے رہے۔ یہ وہ دور تھا جس میں اکثر اقتصادی اور مالی کارپوریشنوں میں ایسے لوگوں کو لایا گیا جو ان کو چلانے میں ناکام رہے۔ P-I-D-C اور سٹیل کارپوریشن اس کی صرف چند ایک مثالیں ہیں۔ 1958 کے بعد ان بنیادوں پر معرض وجود میں آنے والی بیوروکریسی نے محض چند سو افسروں کی نوکریاں بچانے کے لئے ملک میں ڈکٹیٹر شپ کی، نہ صرف مدد کی بلکہ جمہوری ارتقا کو ناقابل تلافی نقصان پہنچایا۔

یہاں ایک بہت بڑی غلط فہمی کا ازالہ کرتا چلوں، بیوروکریسی کو عام طور پر سیاسی نظام کا ذیلی نظام سمجھا جاتا ہے۔ ویبر ہیڈی اور فریڈرک رگز جیسے بیوروکریسی کے تجزیہ نگاروں نے سیاست اور بیوروکریسی کے روابط کا واضح طور پر تعین کیا ہے۔

ویبر کے نزدیک بیوروکریسی حکومتی پالیسیوں پر عمل درآمد کا سب سے زیادہ استدلالی ذریعہ ہے۔ ویبر بظاہر یہ بات یقین سے تو نہیں کہتا کہ بیوروکریسی حکومت کی پالیسی وضع کرنے میں کوئی موثر کردار ادا کرے گی مگر وہ یہ ضرور مانتا ہے کہ بیوروکریسی میں اقتدار پر اختیارات حاصل کرنے کا رجحان ہوا کرتا ہے۔

ویبر کو اس بات کا بھی احساس تھا کہ بیوروکریسی کو کنٹرول کرنا اس لئے بھی مشکل ہوتا ہے کہ روزمرہ کا نظم و نسق بیوروکریسی ہی چلایا کرتی ہے۔ وہ کہتا ہے کہ سیاستدانوں کو بیوروکریسی کی راہ

میں ایسی رکاوٹیں کھڑی کرنی چاہئیں کہ وہ انتظامیہ پر پوری طرح کنٹرول حاصل نہ کر پائیں۔ مگر وہ یہ بھول جاتا ہے کہ ترقی پذیر ملکوں میں سیاستدان اکثر اپنے مفادات کے لئے (بمقابلہ قومی مفادات) بیوروکریسی کے ہاتھوں آلہ کار بننے میں دیر نہیں لگاتے۔ وہ یہ کہتا ہے کہ بیوروکریٹ کو صرف حکومت کے مقاصد اور پالیسی کو عملی جامہ پہنانا چاہیے۔ مگر ہوتا یہ ہے کہ بیوروکریٹ ہمہ وقت پالیسی وضع کرنے میں لگے رہتے ہیں جو حکومت کا کام ہوا کرتا ہے۔ حکومت کی پالیسی بنانے میں بیوروکریسی کو کس قدر اختیارات حاصل ہوتے ہیں اس کا دارومدار اس بات پر ہے کہ اس ملک میں کس قسم کا سیاسی نظام رائج ہے۔ عام طور پر بیوروکریسی کی پانچ اقسام دنیا بھر میں رائج ہیں۔

پہلی نمائندہ بیوروکریسی، جو منتخب عوامی نمائندوں کے سامنے جواب دہ ہوتی ہے۔ دوسری قسم کی بیوروکریسی کلی طور پر مختار ریاست کی پروردہ ہوا کرتی ہے۔ یہ ان ملکوں میں رائج ہے جہاں صرف ایک سیاسی پارٹی کی حکومت رہتی ہے، جیسے روس، چین، لیبیا اور شام وغیرہ۔ ان ملکوں میں حکومتی بیوروکریسی پارٹی بیوروکریسی کے تابع ہوا کرتی ہے۔ تیسری قسم وہ ہے جو فوجی حکومتوں کے زیر اثر ہوا کرتی ہے۔ ایسی حکومتیں عموماً بیوروکریسی کو فوجی اقتدار اور ڈسپلن کے تحت ڈھالنا چاہتی ہیں۔ ایسی حکومتوں کو اپنے مقاصد حاصل کرنے کے لئے چونکہ سول بیوروکریسی کا سہارا لینا پڑتا ہے۔ اس لئے معاوضے کے طور پر بیوروکریسی اپنی طاقت اور اختیارات میں بے پناہ اضافہ کر لیتی ہے۔ پہلے مارشل لا کا دور اس بات پر دلالت کرتا ہے۔ چوتھی قسم وہ ہے جس میں بیوروکریسی کسی مطلق العنان حاکم یا ڈکٹیٹر کا آلہ کار بن کر رہ جاتی ہے۔ وہ اس کے ذریعے اپنے مقاصد کی نشان دہی کرتا ہے اور اپنی وضع کردہ اصلاحات پر عمل درآمد کرواتا ہے۔ ایسے حالات میں بااثر بیوروکریٹس ڈکٹیٹر کی قربت حاصل کر کے اپنی من مانی کرنے سے بھی گریز نہیں کرتے۔ پہلے مارشل لا کے دور میں بھی ایسی بہت سے مثالیں سامنے آئیں چند سینئر آفیسر ملک کی سیاست اور حکومت پر چھا گئے اور ہر طرح کی سیاسی، معاشی اقتصادی اور مالی پالیسیاں صرف ان کے مشوروں سے بنائی جانے لگیں۔ آگے چل کر ان کا ایک نتیجہ تو مشرقی پاکستان کی علیحدگی میں ظاہر ہوا اور دوسرے یہ ہوا کہ پورے ملک میں سرکاری ملازمین کی صرف ایک کلاس کو اشرافیہ گردانا گیا۔ جس سے باقی سروسز میں سخت بے اطمینانی اور بے دلی پھیل گئی۔ اس کا ازالہ آج تک نہیں ہو سکا۔ آخری قسم برطانوی کالونیوں کی پیداوار تھی۔ یہ قسم معدودے چند ہدایات تو اپنے مرکز سے لیا کرتی تھی مگر

زیادہ تر خود ہی حکومت کا نظم و نسق سنبھالے رہتی تھی اور یوں مقامی رعایا پر انہیں پورا پورا اختیار حاصل ہوتا تھا۔ اس کی بہترین مثال انڈین سول سروس ہے جو تاج برطانیہ کی وفادار تھی مگر اس میں شک نہیں کہ ذاتی قابلیت نظم و نسق سنبھالنے کی اہلیت اور جلد فیصلہ کرنے کی قوت میں ان کا کوئی مقابلہ نہ تھا۔ پاکستان بننے کے بعد سول سروس انہی بنیادوں پر استوار کی گئی مگر یہ لوگ آئی سی ایس کی بیشتر خوبیوں سے عاری نکلے۔ مولوی فرید احمد مرحوم کی 15 فروری کی نیشنل اسمبلی کی تقریر میں سول سروس کا جو مواخذہ کیا گیا وہ آج بھی ایک بہترین دستاویز کی حیثیت رکھتا ہے اور ظاہر کرتا ہے کہ جن خدشات کا ذکر انہوں نے کیا تھا وہ حرف بحرف درست ثابت ہوئے۔ یہ تقریر قائداعظم کی پشاور میں مارچ 1948 اور چٹاگانگ والی تقریروں کے بعد سب سے اہم سمجھی جاتی ہے۔ اس میں خلوص جذبات اور خیالات کی وہ شدت پائی جاتی ہے جو بعد میں کبھی دیکھنے میں نہ آئی۔ ذیل میں اس تقریر کے اقتباسات پیش کیے جاتے ہیں۔

"یہ بھی جانتے ہیں کہ پہلی دستور ساز اسمبلی میں نہ صرف اکثریت مشرقی پاکستان کے نمائندوں کی تھی، بلکہ پاکستان کے پہلے وزیراعظم بھی مشرقی پاکستان کے کوٹے سے ہی منتخب ہوئے تھے۔ جو ظاہر کرتا ہے کہ دونوں بازوؤں کے عوام کے دلوں میں کتنی یگانگت اور خیرسگالی کے جذبات تھے۔ یک جہتی کی کوششوں میں حسین شہید سہروردی کا بہت بڑا ہاتھ تھا۔ یہی وجہ تھی کہ آبادی کے لحاظ سے اور اسمبلی میں اکثریت کے باوجود بھی ہم انتظامیہ اور اعلی ملازمتوں میں برابری کے حصہ دار ہونے پر رضامند ہو گئے۔ مگر مجھے افسوس سے کہنا پڑتا ہے کہ ملازمتوں کے حصول میں مشرقی پاکستان کے عوام کی حق تلفی ہو رہی ہے۔ اور یہی وجہ ہے کہ پاکستان کے دونو بازوؤں کے درمیان تعلقات کی بہتری کی صورت نظر نہیں آ رہی۔ ہونا تو یہ چاہیے تھا کہ برابری اور یگانگت کے اصولوں کا احترام کیا جاتا مگر ایسا ہو نہ سکا اور اس کی بڑی وجہ انتظامیہ کا منفی رویہ تھا۔ عوام تو یہ سمجھتے ہیں کہ اس ملک کی انتظامیہ کو چلانے کی ذمہ داری ہم سیاستدانوں کی ہے لیکن حقیقت میں ایسا نہیں ہے۔ ہمارا دخل اس میں بہت کم ہے۔ اگرچہ قومی سطح پر ہم لوگ کسی حد تک پالیسی مرتب کرنے کا کام کرتے ہیں مگر جہاں تک اس پر عمل درآمد کا تعلق ہے۔ اس میں اعلی عہدوں پر فائز سرکاری افسر زیادہ اہمیت رکھتے ہیں۔ ایسا بھی ہوتا ہے کہ وزیراعظم نے ازراہ ہمدردی ایک ایسا حکم نامہ جاری کیا ہو جو انصاف اور مساوات پر مبنی ہو اور جس کا مقصد دونوں

بازوس کے عوام کے درمیان دوستی اور بھائی چارے کے رشتوں کو فروغ دینا ہو لیکن اس کا کیا کیا جائے کہ جب اس پر عمل درآمد کی باری آئے تو سیاسی ہم آہنگی کے فقدان اور انتظامیہ کی لاتعلقی اور بیوروکریسی کی سرد مہری کی وجہ سے ایسا نہ ہو سکے۔ حکومت میں آئے دن کی تبدیلیوں، ایک کے بعد دوسری وزارتوں کے آنے جانے کی وجہ سے بھی ایسی پالیسیاں تکمیل پذیر نہ ہو سکیں اور یوں ارباب اقتدار کو انتظامیہ اور بیوروکریسی میں خاطر خواہ تبدیلیوں کے مواقع نہ مل سکے۔ بدقسمتی سے وہی پرانی افسرانہ ذہنیت ہی کار فرما رہی۔ اگر اس سے کسی کو فائدہ پہنچا تو وہ صوبائی عصبیت کو۔ اگر پہلے کوئی اعلیٰ افسر بے انصافی سے کام لیتا تھا تو فوراً اس کی نشاندہی کر دی جاتی تھی اور اس کی سرگرمیاں عوام کی نظروں کے سامنے آ جایا کرتی تھیں۔ اب یہ لوگ کنبہ پروری کرتے ہوئے امپورٹ اور ایکسپورٹ پرمٹ جاری کرتے وقت یا اپنے عزیزوں کی اعلیٰ ملازمتوں پر تقرری کرتے وقت ذرہ برابر نہیں ہچکچاتے اور جب انہیں پکڑے جانے کا احتمال ہوتا ہے تو یہ کہتے ہیں کہ انہیں محض ایک خاص صوبے سے تعلق کی وجہ سے معتوب کیا جا رہا ہے اور ان کے خلاف سازش کی گئی ہے۔ اس کا نتیجہ یہ نکلا ہے کہ بھی تو نہیں لیکن اکثر محکمے بدعنوانی اور نااہلی کے مرتکب ہو رہے ہیں۔ اگر یہ سب کچھ ہوتا رہا اور برابری کے اصولوں کی پامالی ہوتی رہی تو قومی یکجہتی کی دشمن قوتیں کھل کر سامنے آ جائیں گی اور ملک کے ٹکڑے کرنے والا کردار ادا کرنے سے انہیں کوئی نہ روک سکے گا۔

سروسز سے متعلقہ قوانین ذاتی صوابدید اور سہولت کی بنا پر تبدیل کئے جا رہے ہیں۔ پاکستان بننے کے بعد ان قوانین میں گاہے بگاہے محض اس لئے تبدیلیاں لائی گئیں کہ بعض افراد کو انتظامیہ میں شامل کیا جائے یا نکالا جائے۔ دیکھا جائے تو برطانوی عہد حکومت کی جس چیز کو سراہا جانا چاہیے تھا وہ قانون کی حکمرانی کا اصول تھا۔ یہی اصول جمہوری اداروں کو تباہ و برباد ہونے سے بچاتا ہے جب قانون کی حکمرانی کا اصول زندگی کے دوسرے شعبوں میں کار فرما رہ سکتا ہے تو پھر کیا وجہ ہے کہ انتظامیہ کے شعبے میں اسے یکسر نظر انداز کر دیا جائے۔ کیا ہمارے افسران اصولوں کی پاسداری کرنے سے عاری ہو چکے ہیں اور اتنے طاقتور ہو گئے ہیں کہ وہ جب چاہیں اور جس طرح چاہیں قوانین تشکیل دے ڈالیں۔ آخر کوئی تو ایسا بنیادی نقطہ نظر ہونا چاہیے جس پر انتظامیہ کی پالیسی کی بنیاد رکھی جا سکے۔ اگر ہم محض افسروں کے مفروضوں پر ہی بھروسہ کرنے لگے تو پھر اس

ملک میں کوئی بھی محفوظ نہ رہے گا"۔

دراصل جس قانون کی حکمرانی کا ذکر مولوی فرید احمد کر رہے تھے وہ تو اسی دن ختم ہو گئی تھی جب مولوی تمیز الدین مرحوم کو کراچی میں قومی اسمبلی کی سیڑھیوں پر سے تقریباً " گھسیٹتے ہوئے نیچے لایا گیا اور اسمبلی کو تالے لگا دیئے گئے۔ یہ تاریخ کا ایک ایسا موڑ تھا جہاں محبِ وطن اور صاحب نظر سیاستدان آنے والے دور کی ایک ایسی تصویر دیکھ رہے تھے جس میں جمہوری اقدار کو کئی بار پامال کیا جانا تھا۔ انہوں نے آگے چل کر کہا:

"یہ بھی ریکارڈ پر ہے کہ ایک میٹرک پاس کو تو ڈپٹی سیکرٹری لگایا جاتا ہے اور پی سی ایس کے افسر جو ڈویژنل کمشنر لگائے جا سکتے ہیں انہیں ایسے عہدے پر تعینات کرنے کے بارے میں سوچا بھی نہیں جاتا۔ اس قسم کی بدعنوانیوں سے جو فضا پیدا ہوتی ہے وہ انتظامیہ میں کئی خرابیوں کا باعث بنتی ہے۔ محنت اور جانفشانی سے کام کرنے والوں میں بے اعتمادی پیدا ہوتی ہے، ان میں محنت کرنے کا جذبہ ختم ہو جاتا ہے وہ سمجھتے ہیں کہ انہوں نے دیانتداری اور خلوص نیت سے ملک کی خدمت کرنے کی کوشش کی مگر انہیں اس کا کوئی صلہ نہ مل سکا اور ایسے لوگوں کو ترقیاں دی گئیں جو افسران اعلیٰ کے منظور نظر تھے۔ انہیں لوگوں نے حکومت سے ہزاروں لاکھوں کے فائدے اٹھائے، انہی کے پاس غیر ملکی پاسپورٹ ہیں تا کہ ہنگامی حالات کی صورت میں بآسانی سے فرار ہو سکیں۔

ذرا ان دیانت دار افسروں کے طرز زندگی کا موازنہ بددیانت اور رشوت خور افسروں سے کر کے دیکھئے جو ہر سال نئے ماڈل کی کاریں بدلتے ہیں۔ انہوں نے حکومت کی اعانت سے بڑے بڑے شہروں میں پلاٹ حاصل کر رکھے ہیں۔ جن کے بچے بیرونی ملکوں میں زیر تعلیم ہیں اور ایک وہ ہیں کہ جن کے پاس دینے کیلئے بچوں کی فیسیں تک نہیں، رہنے کو گھر نہیں اور موٹر کار رکھنے کی استطاعت نہیں، حالانکہ دونوں قسم کے افسران ایک جیسے گریڈ اور عہدے کے حامل ہوتے ہیں۔ چند روز پیشتر وزیر خزانہ کو یہ کہتے سنا گیا ہے کہ اس کے پاس 14 کی بجائے صرف 10 جائنٹ سیکرٹری ہیں۔ کیا کبھی اس پر بھی غور کیا گیا ہے کہ متحدہ ہندوستان میں کل کتنے سیکرٹری اور جائنٹ سیکرٹری تھے۔ پاکستان بننے کے بعد ہمیں اس بات کی بھی آزادی مل گئی کہ ہم نہ صرف سیکرٹریوں اور جائنٹ سیکرٹریوں کی تعداد بڑھائیں بلکہ اپنی تنخواہوں اور مراعات میں جب چاہیں اور جس

قدر رہا ہیں اضافہ کرتے چلے جائیں۔ وزیر خزانہ سمگلنگ روکنے کے لئے سٹاف بڑھانا چاہتے ہیں اور ساتھ ہی بجٹ میں اس کی مزید گنجائش پیدا کرنا چاہتے ہیں۔ سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ کیا اس سے کسٹم کے محکمے کی سمگلنگ سے نمٹنے کی اہلیت بھی بڑھے گی۔ کیا کراچی اور دوسرے شہروں میں ہر روز کروڑوں کی اشیا کی ناجائز درآمد اور سمگلنگ نہیں کی جا رہی، کیا مارکیٹیں ایسے پر تعیش غیر ملکی سامان سے بھری ہوئی نہیں، مروجہ انٹی سمگلنگ قوانین کی مٹی پلید ہو رہی ہے اور وہ بھی ملک کے دارالحکومت میں۔ کیا حکومت سمگلرز کے سامنے اپنی ساری قوت اور مشینری کے باوجود بے بس ہے یا سمگلرز حکومت وقت سے زیادہ طاقتور ہیں اور ان کے نمائندے حکومت کے اندر موجود ہیں اور حکومت ان سے خائف ہے۔ اگر ایسا ہے تو پھر حکومت ہی ان کے حوالے کر دی جائے تاکہ لوگوں کو یہ تسلی تو ہو کہ حکومت ہی سمگلروں کی ہے جو موجودہ حالات کے تحت اپنی بہترین کوششوں کے ساتھ اپنے لئے زیادہ سے زیادہ منافع حاصل کر رہے ہیں"۔

مولوی فرید احمد مرحوم نے تقریر جاری رکھتے ہوئے کہا کہ "اب میں سول سروس کی طرف آتا ہوں۔ انڈین سول سروس (آئی سی ایس) کو برطانوی حکومت میں لوہے کا فریم سمجھا جاتا تھا اگرچہ یہ نہ تو انڈین تھی (قومیت کے لحاظ سے) اور نہ ہی سول (کارکردگی کے لحاظ سے) اور نہ ہی کسی معنوں میں سروس کہلانے کی حقدار۔ میرے کہنے کا یہ مطلب نہیں کہ میں اس کے معیار اور اہلیت کو کم تر سمجھتا ہوں بلکہ کئی طرح کی خامیوں کے باوجود انہوں نے اہلیت کا نہایت اعلیٰ معیار قائم رکھا۔ انہوں نے بجا طور پر اپنے لئے بہت شہرت کمائی اور زندگی کے مختلف شعبوں میں کار ہائے نمایاں سرانجام دیے مگر یہ سب کچھ صرف تاج برطانیہ کے لئے تھا۔ ان کا برتاؤ مقامی لوگوں سے غلاموں کا سا تھا جو ان کے نقطہ نظر سے درست تھا اور یہی بنیادی اصول اس سروس کے ذہن میں کارفرما رہا۔ اگرچہ بعد ازاں مقامی باشندوں کو بھی اس سروس میں شامل کرنے کے مواقع دیے گئے مگر ان کے ذہنوں میں یہ بات بٹھا دی گئی کہ وہ مقامی ہونے کے باوجود عوام سے حکمرانوں کا سا سلوک روا رکھیں گے۔ عوام میں گھل مل جانے کی اجازت نہ تھی۔ اگرچہ ان کا تعلق اسی سرزمین سے تھا مگر انہیں یہ سکھایا گیا کہ وہ ہر اس شے کے خلاف بغاوت کا رویہ رکھیں جو اس سرزمین سے تعلق رکھتی ہو۔

اب سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا پاکستان بننے کے بعد بھی یہی ذہنیت کارفرما رہنے دی جائے

یقیناً آئی سی ایس افسران خلوت کی زندگی میں یقین رکھتے تھے۔ اپنے محلاتی دفاتر میں کام کرتے تھے اور لوگوں سے الگ تھلگ رہ کر انہیں اونچی مسند پر بیٹھ کر بھاشن دینے میں ہی عوام کی بہتری سمجھتے تھے۔ اس بات کی توقع کی جا رہی تھی کہ پاکستان بننے کے بعد ان کے مطمع نظر میں تبدیلی آئے گی کیونکہ ایک آزاد مملکت کی ضروریات یقیناً ایک غیر ملکی حکومت سے مختلف ہوتی ہیں۔ کیا ہماری سول سروس آف پاکستان (سی ایس پی) بھی پرانی آئی سی ایس کے نقش قدم پر رواں دواں ہے۔

ہماری (نئی) سول سروس بہترین دماغ اور اعلیٰ صلاحیتوں کی مالک سمجھی جاتی ہے مگر انہیں کس قسم کی تربیت دی جا رہی ہے۔ کیا انہیں ہماری قومی تحریک کے بارے میں بتایا جاتا ہے۔ کیا انہیں تاریخ اسلام کا درس دیا جاتا ہے۔ مگر انہیں تو برطانوی روایات کے مطابق تربیت دی جا رہی ہے تاکہ وہ ڈپٹی کمشنر کے بنگلوں میں رہیں، جہاں عوام کی پہنچ نہ ہو۔ قصور ان کا نہیں، بنیادی طور پر یہ لوگ اچھی انسانی قدروں کے حامل تھے۔ ان میں سے کئی ایک کو ذاتی طور پر جانتا ہوں۔ ان میں سے بعض سی ایس پی کالج میں میرے شاگرد رہ چکے ہیں، جب وہ مجھے شیروانی پہنے دیکھتے ہیں تو مجھے بیوقوف سمجھتے ہیں۔ کیا ان لوگوں کو یہ تربیت دی جا رہی ہے کہ وہ اپنے ہی اداروں، تہذیب اور کلچر سے نفرت کریں۔ کیا آپ سول سروس اکیڈمی لاہور کی اس مینوفیکچرنگ لیبارٹری میں اسی قسم کے افسر تیار کر رہے ہیں جو ایک خاص نقطہ نظر کے حامل ہوں۔ کیا آپ اس میں دلچسپی رکھتے ہیں کہ یہ کس قسم کے ولایتی لباس کن موقعوں پر زیب تن کریں۔ کیا آپ ہمارے ملک کے نوجوانوں کو شراب اور کاک ٹیل کے رسیا بنانا چاہتے ہیں۔ اگر آپ نے اسی قماش کے لوگوں کا آئی سی ایس کے سانچے میں ڈھلا ہوا ایک گروہ تیار کرنا ہے، جن کی گردن اکڑی ہوئی ہو اور وہ بو اور نکٹائی کے ساتھ تسلیم بجا لانا جانتے ہوں تو پھر کچھ لوگوں کو انگلستان سے لے آیئے۔ یقیناً ان سے بہتر ہوں گے اور ان کی وفاداری بھی مشکوک نہ ہوگی۔

ہمارے نوجوانوں کو اس بات کا احساس دلایئے کہ وہ اس زمین کے فرزند ہیں۔ سی ایس پی افسروں کو ملک کی خدمت کرنا ہے۔ عوام کو بلا امتیاز اور ان کی سماجی اور معاشی حیثیت سے قطع نظر حکومت کی خدمات بہم پہنچائی جانی چاہییں۔ عوام ان تک بلا خوف وخطر اپنی شکایات اور شکوے لے جا سکیں۔ آخر کار انتظامیہ ملک کی لیڈرشپ کی نمائندگی کرتی ہے۔ ملک کا بنیادی ڈھانچہ انتظامیہ

ہی ہوا کرتی ہے۔ سیاسی معاشرہ، سیاسی ادارے اور سماجی تعلقات تو بدلتے ہی رہتے ہیں مگر سول سروس ہمیشہ کے لئے ملکی استحکام کی ذمہ دار ہوتی ہے۔

اب مدت ملازمت میں توسیع کے مسئلے کو لے لیجئے۔ عموماً توسیع اسی وقت ملتی ہے جب ریٹائر ہونے والا افسر یا تو کسی اعلیٰ عہدے دار کا رشتہ دار واقع ہوا ہو اور یا کوئی اوپر سے مذکورہ افسر میں دلچسپی رکھتا ہو۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کرتا ہے کہ کسی جونیئر آفیسر کے لئے ترقی کا راستہ روک دیا جاتا ہے اور اپنے جائز حق سے محروم کر دیا جاتا ہے اس سے دوسرے افسروں میں بے دلی پھیلتی ہے اور وہ محنت اور جانفشانی سے کام کرنا چھوڑ دیتے ہیں۔ حال ہی میں حکومت نے ایک خاص سروس کی ریٹائرمنٹ کی عمر میں تین (55 کی بجائے 58) برس کا اضافہ کر کے ایک ناخوشگوار صورت حال پیدا کر دی ہے جس سے باقی سروسز میں بے چینی پائی جاتی ہے کیا سول سروس آف پاکستان کی مدت ملازمت اس لئے بڑھائی جا رہی ہے کہ حکومت کی پالیسیاں مرتب کرنے میں ہمیشہ آخری فیصلہ اسی سروس کا ہوتا ہے۔ شرائط ملازمت سب کے لئے ایک جیسی ہونی چاہئیں اور سب سروس سے متعلقہ قوانین کا نفاذ یکساں ہونا چاہیے۔ ملک کا مفاد اسی میں ہے"۔

وقت نے یہ ثابت کر دیا کہ جن باتوں سے ملک کا مفاد وابستہ تھا۔ انتظامیہ کے ذمہ دار افسروں نے اس کی طرف کبھی توجہ نہ دی۔ مولوی فرید احمد جیسے محبان وطن اور عوام کے نمائندے اسمبلیوں میں اپنی تقاریر کے ذریعے بیوروکریسی کے ان رجحانات کی طرف واضح اشارے کرتے رہے جو آگے چل کر ملک کی یک جہتی کے لئے نقصان دہ ثابت ہو سکتے تھے۔ مگر ان کی آواز سنی ان سنی کر دی گئی۔ بیوروکریسی اور انتظامیہ نے اپنے رویے میں تبدیلی کا سوچا تک نہیں اور نتیجہ سب کے سامنے تھا۔ مولوی فرید احمد جس خطرے سے قوم کو بروقت آگاہ کر رہے تھے، اس پر کسی نے توجہ نہ دی اور آخر کار اس تقریر کے ٹھیک 14 برس بعد کے قلیل عرصے میں ملک دولخت ہو گیا۔ ملک کے ٹکڑے کرنے میں بیوروکریسی نے کیا کردار ادا کیا وہ کسی سے ڈھکا چھپا ہوا نہیں۔ آج ملک عزیز سے ناجائز ذرائع کے ساتھ حاصل کی ہوئی جس قدر دولت بیوروکریٹس نکال کر امریکہ برطانیہ اور سوئٹزرلینڈ میں لے گئے ہیں اسکی تفصیلات آئے دن اخباروں میں چھپتی ہی رہی ہیں۔ انکا محاسبہ کون کرے گا اور لوٹی ہوئی دولت کیسے واپس لائی جا سکے گی بظاہر اس کی کوئی امید نظر نہیں آ رہی۔ جس مہارت اور دانائی کے ساتھ یہ دولت اکٹھی کی گئی ہے اور اسے ملک سے باہر بھیجا گیا ہے اسے

ثابت کرنے کے لئے قانونی تقاضے پورا کرنا ایک نہایت ہی کٹھن کام ہے۔ ہمارے ملک کا قانون جس کی اساس برطانوی قوانین پر رکھی گئی ہے بلکہ اس کے 90 فیصد قوانین وہی ہیں جو برعظیم کی تقسیم سے پہلے رائج تھے۔ یہ قوانین ملزم کی پشت پناہی کرنے میں اپنا ثانی نہیں رکھتے۔ ملزموں کی جس قدر ناز برداری ان قوانین کے تحت کی جاتی ہے اس کی مثال شاید ہی کسی دوسرے ملک میں موجود ہو۔ یہاں کوئی یہ تو پوچھتا ہی نہیں اس قدر دولت بیورو کریٹس کے ہاتھ کیسے لگی کیا کبھی انہوں نے انکم ٹیکس کے سالانہ گوشواروں میں اس کا ذکر کیا۔ کیا ہر سال اسٹیبلشمنٹ ڈویژن کو براہ راست بھیجے جانے والے ذاتی گوشواروں میں ان کوٹھیوں پلاٹوں اور کمپنیوں کے حصص کا ذکر کیا گیا جن پر آج یہ لوگ قابض ہیں۔ کیا کبھی ان میں سے کسی سے پوچھا گیا کہ جن کے بچے امریکہ اور برطانیہ میں اعلیٰ تعلیم حاصل کر رہے ہیں ان کا خرچ کون اور کن ذرائع سے پورا کر رہا ہے۔ کراچی، لاہور، اسلام آباد اور دوسرے بڑے شہروں میں ان کی کوٹھیاں، کاریں اور کروفر دیکھ کر کوئی سوچ سکتا ہے کہ یہ ایک غریب ملک کے خادم اور عوام کے ملازم ہیں جو آج قرضے میں بندھا ہوا ہے۔

آج سرکاری ادارے تباہ ہو چکے ہیں۔ ملک میں بدعنوانی اور رشوت ستانی کا دور دورہ ہے۔ بیروزگاری انتہا کو پہنچ چکی ہے جو ملک کی معاشی حالت اور دیوالیہ پن کی غمازی کر رہی ہے۔ انتظامیہ ملک کے بگڑتے ہوئے حالات کو سنبھالا دینے سے قاصر ہے مگر بیورو کریٹس کے طور طریقے اور اللے تللے اسی طرح قائم و دائم ہیں۔ تاجر طبقہ جو پچھلے پچاس برسوں میں رشوت اور کمیشن دے کر ٹیکس بچاتا رہا ہے آج جنرل سیلز ٹیکس دینے سے صاف انکار کر رہا ہے اور سختی کی صورت میں ہڑتالوں کے ذریعے اپنے ہی ملک کی معیشت تباہ کرنے کی دھمکیاں دیتا ہے۔ مذاکرات کی میزوں پر تاجروں کے لیڈر صاحبان کے سامنے بیٹھنے والے بیورو کریٹس ان سے آنکھ ملا کر بات کرنے کا نہ تو حوصلہ رکھتے ہیں نہ اہلیت اور وہ ایسا کر بھی نہیں سکتے کہ انہوں نے زندگی بھر تو ان لوگوں سے سودا بازیاں کر کے انہیں ٹیکسوں میں رعایت اور مراعات دی ہیں۔ حال ہی میں سنٹرل بورڈ آف ریونیو کے ایک سابق چیئرمین نے فوجی حکومت کو بسلسلہ احتساب اپنی جیب سے ایک کروڑ روپے کی ادائیگی، جس سہولت کے ساتھ اپنی گلوخلاصی کرانے کے لئے کر دی تھی، اس کی مثال بھی مشکل سے ہی ملے گی۔

حقیقت کی نظر سے دیکھا جائے تو سیاست اور انتظامیہ میں تفاوت نہیں رہا۔ سیاست کہاں

پر ختم ہوتی ہے اور انتظامیہ کہاں سے شروع ہوتی ہے؟ کیا ان کے درمیان اختیارات اور تجاوزات کی لکیر کھینچ کر الگ الگ کیا جاسکتا ہے۔ تجربہ تو یہی بتاتا ہے کہ ایسا نہیں ہوسکتا۔ حکومت کا کام تین مرحلوں میں انجام پاتا ہے۔ پہلا مرحلہ معلومات اکٹھی کرنے کا ہے۔ جو سول انتظامیہ کا کام ہے۔ دوسرا اس معلومات کو بنیاد بنا کر حکومتی پالیسی کو مرتب کرنا ہے۔ یہ کام منتخب نمائندوں اور وزرا کا ہوا کرتا ہے۔ اگرچہ اس میں بھی بیورو کریسی یا انتظامیہ اپنا کردار ادا کرتی ہے۔ تیسرا مرحلہ اس پالیسی کا نفاذ ہے جو اگرچہ وزرا کا کام ہے لیکن یہ بڑی حد تک انتظامیہ کے ذریعے ہی انجام پذیر ہوتا ہے۔ یوں تینوں مرحلوں میں انتظامیہ حالات کے مطابق اپنا کردار ادا کرتی ہے۔ اگرچہ اصولی طور پر پالیسی مرتب کرنے کا کام منتخب نمائندوں کے علاوہ کسی اور کو نہیں سونپا جاسکتا اور بیورو کریسی کو صرف اس کو نافذ کرنے اور عملدرآمد کرانے کی ذمہ داریاں سونپی جانی چاہئیں مگر عملی زندگی میں ایسا ہوتا نہیں۔ بلکہ پالیسی مرتب کرنے میں بیورو کریسی کا حصہ ملک میں سیاسی قوت کے مطابق گھٹتا بڑھتا رہتا ہے۔ مضبوط سیاسی اداروں کی عدم موجودگی میں بیورو کریسی اس خلا کو پر کرتی رہی ہے اور یوں اسے اپنی قوت کو بڑھانے کے اسباب مہیا ہوتے رہتے ہیں۔

پاکستان کے ابتدائی برسوں میں پاکستان کے سیاسی ادارے کمزور ہونے کی وجہ سے بیورو کریسی پر خاطر خواہ کنٹرول حاصل نہیں کر سکے۔ یہ سب ان کے سیاسی محرکات اور عوامل سے نابلد ہونے کی وجہ سے ہوا۔ بیورو کریسی کی دبی ہوئی قوتوں کو 1947 سے 1951 تک قائداعظم کے بعد لیاقت علی خان کی قیادت کی وجہ سے ابھرنے کا موقع نہ مل سکا۔ لیکن 1958 سے 1960 تک یعنی مارشل لا کے ابتدائی دور ہی سے بیورو کریسی نے پر پرزے نکالنے شروع کردیے اور نوکر شاہی کی اشرافیہ نے سیاست میں فعال کردار ادا کرنا شروع کردیا۔ اس کی ایک وجہ یہ بھی تھی کہ 1951 تک تو مسلم لیگ کو اچھی قیادت میسر ہونے کی وجہ سے ایک موثر سیاسی جماعت کی حیثیت حاصل رہی، لیکن لیاقت علی خان کا دور ختم ہوتے ہی مسلم لیگ چھوٹے چھوٹے ٹکڑوں میں بٹ گئی اور یوں اس کی سیاسی قوت کا خاتمہ ہوگیا اور ملک کا سیاسی توازن بگڑنے لگا اور اس طرح مسلم لیگ ٹوٹ پھوٹ کر سات مختلف سیاسی پارٹیوں میں تقسیم ہوگئی۔ 1948 سے 1958 تک 9 بار ملک میں حکومتیں تبدیل ہوئیں۔ مرکز اور صوبوں میں سیاسی لیڈر اپنے جوڑ توڑ میں لگے رہے۔ ان مواقع کو غنیمت جان کر بیورو کریسی نے گرتی ہوئی حکومتوں کو سنبھالا تو ضرور دیا اور ملک میں نظم و نسق کا مکمل

بریک ڈاؤن نہ ہونے دیا۔ کیونکہ اگر ایسا ہوتا تو وہ خود کہیں کے نہ رہتے۔ مگر ساتھ ساتھ اپنی قوت میں بھی اضافہ کرتی چلی گئی۔ خاص طور پر اس وقت کے سرکردہ افسران نے ان مواقع سے پورا پورا فائدہ اٹھایا۔ رشوت اور کنبہ پروری کی بنیادیں اسی دور میں رکھی گئیں۔

اسی دور میں سی ایس پی افسران کی قوت مدافعت اس قدر بڑھ چکی تھی کہ انہوں نے ایڈمنسٹریٹو ریفارمز کی پرزور مخالفت کر کے انہیں پس پشت ڈال دیا اور پھر کبھی ان پر عمل درآمد نہ ہونے دیا۔ 1958 میں مارشل لا لگنے پر یہ حضرات شروع میں تو کوئی خاص کردار ادا کرنے سے قاصر رہے۔ اس کی ایک وجہ یہ بھی تھی کہ جرنیلوں نے ملک کی دگرگوں سیاسی کیفیت اور بگڑتے ہوئے حالات کا ذمہ دار اسی کلاس کو ٹھہرایا تھا۔

اگرچہ پیچیدگیوں اور ضرورت سے زیادہ تحفظ کی وجہ سے نوکر شاہی کے خلاف کوئی قدم نہ اٹھایا جا سکا لیکن 1949 میں ایوب نے 2000 رشوت خور بد دیانت اور نا اہل افسروں کو ملازمت سے نکال باہر کیا۔ غالباً یہ پہلا احتساب کا عمل تھا لیکن اس کے بعد دور رس نتائج نہ نکلے اور کچھ عرصے بعد انتظامیہ پھر اسی ڈگر پر چل نکلی تاوقتیکہ جنرل یحییٰ کے دور میں تھری ناٹ تھری کا عمل بیوروکریسی کی تاریخ میں ایک کہاوت بن کر رہ گیا۔ لیکن یہ صفائی اور انتظامیہ کی قطع و برید دیرپا نہ تھی۔ 272 آرمی افسروں کو سول محکموں کا انتظام چلانے کے لئے تعینات کیا گیا لیکن یہ شروع شروع کی بات تھی۔ اس وقت مارشل لا حکومت نے سول افسروں پر ملک کا انتظام چلانے کے لئے بھروسہ نہ کیا۔ لیکن تھوڑے ہی عرصے کے بعد سماجی اور معاشی مقاصد حاصل کرنے کی غرض سے مارشل لا حکومت نوکر شاہی پر پہلے سے بھی زیادہ انحصار کرنے لگی۔

نئی حکومت انتظامیہ میں بہت سی نظریاتی تبدیلیاں لانے کی خواہشمند تھی، اسی مقصد کے لئے 33 کمیشن قائم کئے گئے جنہیں مختلف شعبوں میں اصلاحات تجویز کرنا تھیں۔ سی ایس پی افسران نے یہاں بھی غلبہ حاصل کرنے کی پوری پوری کوشش کی۔ ان کمیشنوں کے 280 اراکین میں 180 سول سروس آف پاکستان سے تعلق رکھتے تھے، ان میں سے 4 سیاستدان اور 18 فوجی افسران تھے۔ 14 جج وکلا اور ماہرین تعلیم تھے۔ کمیشن میں سول سروس آف پاکستان کی اکثریت کا نتیجہ صاف ظاہر تھا۔ انہی کی کوششوں سے فوج کا اعتماد سول انتظامیہ میں بحال ہو گیا۔ فوج اور سی ایس پی افسران میں شراکت بڑھنے لگی۔ سول افسروں نے نہ صرف پالیسی مرتب

کرنے والے مرکزی اور صوبائی کلیدی عہدوں پر اجارہ داری قائم کر لی بلکہ کارپوریشنوں اور حکومت کے نیم خود مختار اداروں پر بھی خود ہی فائز ہو گئے۔ ایوب نے تھوڑے ہی عرصے میں محسوس کر لیا کہ فوجی افسروں کو سول انتظامیہ کے معاملات میں الجھانا مناسب نہیں۔ چنانچہ مارشل لا لگنے کے ٹھیک 14 ماہ بعد سول حکومت سی ایس پی افسروں کو واپس دے دی گئی۔ جنہوں نے ملکی معاملات میں پھر سے بڑے اور اہم فیصلے کرنے کی مکمل اجارہ داری حاصل کر لی۔

ہر ملک میں سیاسی فیصلے کرنے کا کام کچھ اداروں کو تفویض کیا جاتا ہے۔ پاکستان میں بھی پالیسی مرتب کرنے کے بہت سے ادارے قائم ہیں۔ ان اداروں کا تجزیہ کرنے سے پہلے ایک نظر انتظامیہ کے ڈھانچے پر ڈال لی جائے۔ انتظامیہ دو حصوں میں تقسیم کی گئی ہے۔ مرکزی اور صوبائی۔ انتظامیہ کا یہ ماڈل ہمیں برطانوی حکومت سے ورثے میں ملا تھا۔

مرکز اور صوبوں کے تعلقات

ہمارے اخبارات اور مضامین آئین اور اس کی حرمت کا ذکر بہت کرتے ہیں۔ آئین کو ایک مقدس صحیفے کا درجہ دیا جاتا ہے مگر ہم اس کی ماہیت اور غرض وغایت کو سمجھے بغیر اس کی اہمیت پر کچھ زیادہ ہی زور دینے لگے ہیں۔ کسی ملک کے لئے صرف یہی ایک بات قابل فخر نہیں کہ اسے کے ہاں ایک "آئین" موجود ہے۔ اہم بات تو یہ ہے کہ اس آئین کو چلایا کیسے جاتا ہے۔(وڈرو ولسن!) اگر آپ روس اور امریکہ کے آئین کے غور سے دیکھیں اور ان کا موازنہ کریں تو دونوں میں شخصی آزادی، قانون کی نظر میں سب کی برابری، روزگار کی فراہمی اور معاشی ترقی کی ضمانت دی گئی ہے۔ لیکن دونوں ملکوں میں عمل درآمد کا فرق ہے۔ ایک ماہر سیاسیات نے کہا تھا کہ بیشتر ممالک سیاسی شاعری کرنے، آئین بنانے اور قوانین وضع کرنے میں ید طولی رکھتے ہیں۔ مگر افسوس اس بات کا ہے کہ یہ چلنے نہیں پاتے۔ کہا تو یہ جاتا ہے کہ آئین ایک ایسی دستاویز ہے جو حاکم اور محکوم کو ایک ہی رسی سے باندھ دیتی ہے۔ یہ انتظامیہ کو حکومت کرنے کی قوت اور اختیار مہیا کرتی ہے۔ شہریوں پر ان احکامات کو بجالانے کی اہمیت واضح کرتی ہے اور ان سے حکم عدولی کے نتیجے میں سزائیں تجویز کرتی ہے۔ ایسی سزائیں جن میں بعض اوقات جان سے بھی گزرنا پڑتا ہے۔

اگرچہ اس دستاویز میں حکومت کے ان کارندوں کے لئے بھی سزائیں مقرر ہیں جو حکومت کی طاقت کا ناجائز استعمال کرتے ہیں مگر ایسا ہوتا نہیں اور اکثر اختیارات کی حد سے گزرنے والے لوگ اسی دستاویز کے تحت اپنا بچاؤ کر لیتے ہیں کہ وہ نہ صرف قانون کے رکھوالے ہیں بلکہ

اسے اپنے حق میں استعمال بھی کرتے ہیں اور اپنے آپ کو بچانا بھی جانتے ہیں۔

ہم سب جانتے ہیں کہ مقننہ قانون بناتی ہے۔ انتظامیہ ان پر عملدرآمد کراتی ہے اور عدلیہ اس قانون کی وضاحت کرتی ہے۔ اس کا بنیادی مقصد حکومت کی عملی حدود کا تعین کرنا ہوتا ہے۔ حکومت کو محدود کرنا نہیں۔ یہ ایک ایسی دستاویز ہے جو حکومت کے اغراض و مقاصد کی وضاحت کرنے کے علاوہ اس کے اداروں کے منتظمین (افسر شاہی) کے ان اختیارات کا تعین بھی کرتی ہے جن کے تحت حکومت کی طاقت استعمال کی جا سکتی ہے۔ اس میں حکومت کو اپنے شہریوں پر اندھا دھند طاقت کا استعمال کرنے سے گریز کرنے کو بھی کہا جاتا ہے۔

پاکستان کے دستور میں انتظامیہ کو حکومت کا کام چلانے کے لئے ضرورت سے زیادہ اختیارات تفویض کئے گئے ہیں۔ ان میں ٹیکس لگانا، حکومت کی عمل داری کے لئے مالیاتی فنڈز مہیا کرنا، کرنسی نوٹ چھاپنا، افواج پاکستان کی ضروریات پوری کرنا، ملک میں ذرائع مواصلات کو ترقی دینا اور زرعی اور صنعتی ترقی شامل ہیں۔

ایک مضبوط مرکزی حکومت تشکیل دیتے ہوئے ہم یہ بھول گئے ہیں کہ صوبوں کو خود مختاری دیئے بغیر مرکزی حکومت کا چلانا کس قدر دشوار عمل ہے۔

عوامی انتظامیہ یا پبلک ایڈمنسٹریشن تمام کاروبار حکومت کا احاطہ کئے ہوئے ہے۔ مملکت کے تمام انتظامی امور اسی کی نگرانی میں طے پاتے ہیں۔ حکومت کی تین بڑی شاخیں انتظامیہ، عدلیہ اور مقننہ کہلاتی ہیں۔ زیر نظر کتاب میں صرف انتظامیہ کے مختلف پہلوؤں اور اداروں سے بحث کی گئی ہے۔ یوں سمجھ لیجئے کہ انتظامیہ کا کام حکومت کی طرف سے بنائی گئی پالیسیوں کو بروئے کار لانا ہوتا ہے اور یہ کام محکموں اور ان میں تعینات افسران کے ذریعے انجام پذیر ہوتے ہیں، جسے بیورو کریسی کہا جاتا ہے۔ جیسا کہ پہلے کہا گیا ہے کہ انتظامیہ کا ڈھانچہ انیسویں صدی کے برطانوی نو آبادیاتی نظام کا آئینہ دار ہے۔

آیئے ہم ایک نظر حکومت کے خدوخال پر ڈالیں۔ پاکستان میں مرکزی حکومت یا فیڈرل گورنمنٹ ایک طرح کی فیڈریشن ہے، جس میں پاکستان کے چاروں صوبے آئین کی رو سے تو خود مختار ہیں مگر حقیقتاً جہاں انہیں ایک ہاتھ سے خود مختار بنایا جاتا ہے دوسرے ہتھکنڈوں کے ساتھ ان سے مرکزی باگ ڈور کے ذریعے یہ خود مختاری سلب کر لی جاتی ہے۔ اگرچہ سپریم کورٹ اور

مقننہ مرکزی حکومت کی بے اعتدالیوں کا نوٹس لے سکتے ہیں مگر عملی طور پر ایسا ہونے نہیں دیا جاتا اور وقتاً فوقتاً آرڈیننس اور احکامات کے ذریعے مرکزی حکومت صوبوں کے حقوق اور خود مختاری کو معطل کئے رکھتی ہے۔

اس کے علاوہ صوبوں کو قابو میں رکھنے کے لئے مرکزی حکومت کے پاس بے شمار ذرائع موجود ہوتے ہیں، ان میں سب سے بڑا ذریعہ مرکز کی طرف سے امدادی رقوم (GzantsinAid) ہیں۔ جن کے ساتھ مرکزی شرائط وابستہ ہوتی ہیں جیسے کہ:

1 صوبائی منصوبوں کی مرکز سے پیشگی منظوری۔
2 ایسے تمام منصوبوں کی تکمیل تک مختلف مراحل کی رپورٹ۔
3 منصوبوں کے معائنے۔
4 صوبائی اخراجات کے حسابات کی جانچ پڑتال۔

ایسے تمام اقدامات بظاہر تو اس لئے اٹھائے جاتے ہیں کہ آیا ٹیکس گزار کی دی ہوئی رقوم قاعدے اور قانون کے مطابق خرچ کی جا رہی ہیں یا نہیں مگر حقیقتاً مرکزی حکومت اگر چاہے تو صوبے کے ترقیاتی منصوبوں میں طرح طرح کے روڑے اٹکا سکتی ہے۔ خاص طور پر اس صورت میں جبکہ مرکز اور صوبے میں دو مختلف سیاسی جماعتوں کی حکومتیں کارفرما ہوں۔ مثال کے طور پر 1989 میں جبکہ مرکز میں پیپلز پارٹی اور صوبے میں مسلم لیگ کی حکومت ہوا کرتی تھی۔ ایسے بہت سے واقعات رونما ہوئے۔

ان رسمی ذرائع کے علاوہ ایک اور اچھوتا طریق کار جو گزشتہ سالوں میں دیکھنے میں آیا ہے، وہ یہ تھا کہ مرکزی حکومت اکثر سنٹرل سروسز کے افسران کو صوبوں میں تعینات کر کے، بالواسطہ طور پر صوبائی امور میں دخل انداز ہوتی ہے۔ ایسے افسران ایک تحفظاتی گروپ کی طرح کام کرتے ہیں اور جب وہ یہ دیکھتی ہے کہ صوبوں میں تعینات کئے گئے اعلیٰ افسران کٹھ پتلیاں بننے میں ہچکچاہٹ محسوس کر رہے ہیں تو وہ ان کی ڈور کھینچ لیتی ہے۔ ایسے کاموں کے لئے کبھی کبھی اسٹیبلشمنٹ ڈویژن کو بھی برسر پیکار لایا جاتا ہے جو گزشتہ پچاس برسوں میں سروسز کے مفاد کے علمبردار رہے ہیں۔

مرکزی حکومت کا عمل دخل براہ راست اور بالواسطہ طریقوں سے ہوتا ہے۔ صدر پاکستان

صوبائی گورنر مقرر کرتا ہے اور صوبائی حکومت کے حسابات کی جانچ پڑتال آڈیٹر جنرل آف پاکستان کے ذریعہ ہوتی ہے۔ صوبوں کا مالی کنٹرول صوبے اور مرکز کے مشترکہ منصوبوں کے ذریعے بھی کیا جاتا ہے۔ یہ الگ بات ہے کہ بعض اوقات ایسے منصوبے مرکز اور صوبوں کے تعلقات پر منفی طریقے سے اثر انداز ہوتے ہیں، جیسے کہ کالا باغ ڈیم کا مسئلہ جو سالہا سال سے کھٹائی میں پڑا ہے۔ مرکزی حکومت صوبائی حکومت کی ترقیاتی پالیسیوں پر کانفرنس اور میٹنگ کے ذریعہ بھی اثر انداز ہوتی ہے۔ انہی کانفرنسوں میں چاروں صوبوں کے وزرائے اعلیٰ کی شرکت لازمی بنائی جاتی ہے اور یوں مرکزی حکومت ان سے بعض ایسے فیصلے کروا لینے میں کامیاب ہو جاتی ہے جو دوسرے طریقوں سے عمل پذیر نہیں ہو سکتے۔ اگرچہ یہ طریقہ سینٹ کے طریق کار اور استحقاق کے منافی ہوتا ہے لیکن ایسی کانفرنسوں میں صوبوں کے چیف سیکرٹری صاحبان ایک طرح سے مرکزی سروسز کے رکن ہونے کی حیثیت سے مرکزی حکومت کے اثر و رسوخ اور دباؤ کا شکار ہو جاتے ہیں اور یوں حکومت سینٹ اور ممبران اسمبلی کی بحث و تمحیص کے بغیر مقصد براری کر لیتی ہے۔

پالیسی ساز ادارے

حکومت کے کاموں میں سے ایک اہم کام پالیسی بنانا ہے۔ انتظامیہ کا بیشتر وقت انہی پالیسیوں پر عمل درآمد کروانے پر صرف ہوتا ہے۔ بظاہر یہ ایک نہایت سادہ اور آسان سی بات معلوم ہوتی ہے کہ عوامی ضروریات اور خواہشات کو ان کے منتخب نمائندوں کے ذریعے حکومتی پالیسوں کے قالب میں ڈھالا جائے۔ مگر حقیقت میں یہ ایک نہایت ہی پیچیدہ امر ہے۔ پبلک پالیسی کی جڑیں دراصل ملک کے سیاسی ڈھانچے میں دور تک جاتی ہیں۔ یہ پالیسی بے شمار پیشہ ور گروپس، مزدور یونینوں اور زندگی کے ہر شعبے سے تعلق رکھنے والے پریشر گروپس سے وابستہ ہوا کرتی ہے۔ بہت سے ذاتی مفادات رکھنے والے طبقے اسے کے مرتب کرنے پر اثر انداز ہوتے ہیں۔ صنعتی پالیسی ہی کو لیجئے، بظاہر تو یہ صنعتی ترقی کے لئے مرتب کی جاتی ہے مگر کونسی صنعتوں کو فروغ دینا ہے اور ان کا محل وقوع کہاں ہوگا، ان کے لئے خام مواد کون سے علاقوں سے فراہم کئے جائیں گے ان کی سرکاری قیمت کیا مقرر کی جائے گی تاکہ کارخانہ دار کو اپنی مصنوعات کی تیاری مہنگی نہ پڑے۔ ان سب باتوں کو پیش نظر رکھا جاتا ہے۔ ایک نہایت ہی غور طلب پہلو یہ بھی ہے کہ مزدور کی محنت کا کیا صلہ مقرر کیا جانا چاہیے۔ اگر یہ صلہ بڑھا دیا جائے اور اسے کم از کم معیار زندگی کے برابر رکھا جائے تو تیار کردہ اشیا پر مزدوری کے اخراجات بڑھ جائیں گے اور تاجر کے منافع کا تناسب کم ہو جائے گا اور وہ بیرونی دنیا کی مارکیٹ میں مقابلہ نہیں کر پائے گا۔ مزدوری کی شرح بڑھا دینے سے بیرونی سرمایہ کاری بھی نہیں ہو سکے گی کیونکہ ملک میں سستی لیبر مہیا نہیں ہو سکے گی اور بیرونی سرمایہ کار یہاں صنعتیں لگانے سے گریز کرے گا۔ صنعتی ترقی کے لئے مزدور طبقے کو جو قربانیاں دینا پڑتی ہیں لوگوں کو ان کا ادراک کم ہی ہوا کرتا ہے۔

اسی طرح زرعی پالیسی بناتے وقت صرف بڑے زمینداروں کے مفادات کا خیال ہی رکھا جاتا رہا ہے۔ زرعی پیداوار اس صورت میں بڑھائی جاسکتی ہے جب پیداواری یونٹوں کا سائز بڑا ہو اور ہزاروں ایکڑ میں پھیلے ہوئے لمبے چوڑے زرعی فارم ہوں، جن پر مشینی طریقوں سے کاشت کی جائے اور بیج کھاد اور زرعی ادویات کی فراوانی ہو۔ ملکی پیداوار میں اضافہ کا باعث بن سکتے ہیں۔ یہی وجہ ہے کہ درمیانے درجے کا زمیندار تو ملک سے ختم ہو ہی گیا ہے اب چھوٹے چھوٹے زمیندار جن کی اراضی چند ایکڑوں پر مشتمل ہے، بھی بتدریج ختم ہو رہے ہیں۔ ایسی پالیسوں سے ملک میں زرعی پیداوار تو بڑھ جاتی ہے مگر یہ خوشحالی آخر کار کس کے حصے میں آتی ہے اور کس طبقے کی آمدنی میں اضافہ کرتی ہے۔ یہ کبھی سوچا تک نہیں گیا۔ آسان شرائط اور کم شرح سود پر زرعی قرضے بھی انہی کو مل سکتے ہیں جن کے پاس زیادہ زمین ہو۔ چھوٹے زمیندار تو قرضے لے کر ایسے پھنستے ہیں کہ ان کی باقی ماندہ زندگی عدالتوں کے دھکے اور جیل کی ہوا کھاتے گزرتی ہے۔
بات چاہے جہاں سے بھی شروع کی جائے وہ بحث اور تمحیص کے بعد اسی نقطے پر پہنچتی ہے کہ ابھی تک یہ طے نہیں ہو سکا کہ سلطنت خداداد پاکستان کا نظام حکومت کیا ہونا چاہیے۔ سرمایہ دارانہ یا اسلامک سوشلزم؟ کہا جاتا ہے کہ دو بڑے لیڈروں نے جنھیں دس دس برس تک اس ملک پر مطلق العنان حکمرانی کا موقع ملا ایک نے سوشلزم کا امکانی دور اور دوسرے نے اسلام کا دور ہمیشہ کے لئے ختم کر دیا۔ یاد رہے کہ قائداعظم نے صاف صاف لفظوں میں اس ملک کی اساسی اور نظریاتی بنیادیں رکھتے ہوئے کہا تھا:

"آپ میرے جذبات کا اور ان لاکھوں مسلمانوں کے جذبات کا اظہار کر رہے ہوتے ہیں جب آپ کہتے ہیں کہ پاکستان کی بنیادیں سماجی انصاف اور اسلامک سوشلزم پر رکھی جائیں جو مساوات اور انسانی بھائی چارے پر زور دیتا ہے"۔

(چٹاگانگ 26 مارچ 1948ء)

پھر اس ملک کے ارباب اختیار اس پالیسی سے یوں منحرف ہوئے کہ جیسے قائداعظم نے اس کا ذکر تک نہ کیا ہو۔ ان کے تقریباً سبھی دستاویزی مجموعوں سے اس تقریر کو نکال پھینکا گیا۔ وجہ صاف ظاہر تھی کہ جہاں سرمایہ دارانہ نظام کی نشوونما کی جارہی ہو وہاں سوشلزم کا لفظ ایک گالی بن کر رہ جاتا ہے۔ اس کے مخالفین کے لئے رو سہ کے سوشلزم کی مخالفت کا ایک ہی جواز رہ گیا تھا کہ

پاکستان جیسے غریب ملک میں سوشلزم کا نفاذ کر کے نہ صرف ہم اللہ تعالیٰ کو ناراض کریں گے کیونکہ یہ کفر کے مترادف ہے بلکہ عوام میں غریبی بانٹیں گے ! ہم یہ بات بھول گئے کہ سب سے بڑا سوشلزم تو اسلام تھا۔ مساوات کا درس اگر اسلام نے نہیں دیا تھا تو پھر کس نے دیا۔ ایک صحابی سے دو منزلہ مکان کی تعمیر کی خبر سن کر نبی کریم۔ صلعم۔ نے منہ پھیر لیا تھا کہ جب تک دوسرے مسلمانوں کی مالی حالت اتنی بہتر نہ ہو کہ وہ ایسے ہی دو منزلہ گھر تعمیر کرنے کی استطاعت رکھتے ہوں ایک فرد واحد کی ایسا کرنے پر حوصلہ افزائی نہیں کی جا سکتی۔

انتظامیہ کے روزمرہ کے امور سرانجام دینے سے ایڈمنسٹر صاحبان کو یہ فائدہ رہتا ہے کہ وہ انتظامی امور سے متعلق عوام کے تاثرات سے آگاہ رہتے ہیں، انہیں یہ بھی پتہ چلتا رہتا ہے کہ حکومت کی پالیسیاں سرکاری اجارہ داری پر کس حد تک اثر انداز ہو رہی ہیں اور کیا یہ قابل عمل ہیں؟ ان کی کامیابی یا ناکامی کے بارے میں عوام کا کیا ردعمل ہے، کیا ان پالیسیوں میں ردوبدل کی گنجائش ہے؟ کیا یہ اپنی مدت العمل گزار چکی ہیں اور وقت کے بدلتے ہوئے تقاضوں کے ساتھ ان کے تجربات کی روشنی میں نئی پالیسیاں مرتب کرنا ضروری ہو گیا ہے؟ انتظامیہ کے مختلف اداروں کے ڈھانچے میں ایسی بنیادی تبدیلیوں کی ضرورت ہے تاکہ انہیں نئے تقاضوں سے ہم آہنگ کیا جا سکے۔

تنظیمیں اور ادارے بنتے اور مٹتے رہتے ہیں۔ ضرورت اس بات کی ہوا کرتی ہے کہ انہیں وقت کے ساتھ ساتھ اندرونی طور پر منظم کیا جائے تاکہ وہ ارتقائی مراحل کا ساتھ دے سکیں۔

ہماری روزمرہ زندگی میں جس تیزی کے ساتھ تبدیلیاں رونما ہو رہی ہیں، اس کا اندازہ لگانا بہت مشکل ہے۔ معلوماتی نظام میں جس قدر تیزی سے نت نئی ایجادات انقلاب برپا کر رہی ہیں، اس کا احاطہ کرنا آسان نہیں۔ کمپیوٹر کو ہی لیجئے۔ انتظامیہ پر اس کے اثرات کا جائزہ لے کر دیکھیں۔ اعداد و شمار حاصل کرنا، ان کی جانچ پڑتال کس قدر سہل ہو گئی ہے۔ جس قسم کے فیصلے کرنے میں مہینوں لگ جاتے تھے، اب منٹوں میں کئے جا سکتے ہیں۔ ذرائع رسل و رسائل سے انقلابی تبدیلیوں کا تو اندازہ ہی نہیں کیا جا سکتا۔ انٹرنیٹ کی ایجاد سے دنیا سمٹ کر ایک چھوٹی سے سکرین پر آ گئی ہے۔

آزاد اور جمہوری ممالک کی انتظامیہ کے اداروں پر عوام کا اعتماد ہونا انتہائی ضروری ہوا کرتا

ہے۔ ٹیکس ادا کرنے سے لے کر کاروں کی حد رفتار تک کا خیال رکھنا جمہوریت پسند اقوام سے اس بات کا تقاضا کرتا ہے کہ وہ قانون کی حکمرانی کو تسلیم کریں۔ یہ اسی وقت ممکن ہے جب حکومت عوام کو یہ باور کروا سکے کہ سب شہریوں سے یکساں سلوک روا رکھا جائے گا۔ ہمارے ملک میں مشکل سے دو فیصد آبادی ٹیکس ادا کرتی ہے، اس میں سے بھی بڑی تعداد تنخواہ دار طبقے کی ہے۔ جس ملک کے لیڈر یہ سوچنے سے عاری ہوں کہ دفتروں میں عام شہری کے ساتھ کیا سلوک کیا جاتا ہے، وہاں بہتر انتظام کیسے ہوسکتا ہے۔ آپ محکموں میں دس درخواستیں دیں، بیسیوں خط لکھ ڈالیں کسی ایک کا جواب نہیں دیا جاتا۔ محکموں میں اس بات کو اہمیت ہی نہیں دی جاتی کہ شہریوں کے حقوق نام کی بھی کوئی چیز ہے۔ ایسے حالات میں انتظامی اداروں کی عزت و تکریم لوگوں کے دلوں میں کیونکر ہوسکتی ہے۔ ادارے اپنا اعتماد کھو بیٹھتے ہیں اور پھر زوال پذیر ہونے لگتے ہیں۔ کچھ ایسی ہی صورت حال پچھلے 25 برس سے پاکستانی انتظامیہ کے اداروں کی ہے۔ بدعنوانی رشوت ستانی اور کنبہ پروری نے ان کی جڑیں کھوکھلی کر دی ہیں اور جنتا ان کی ریشہ دوانیوں کے آگے بے بس ہو چکی ہے۔

انتظامیہ میں اصلاحات

پاکستان کی گزشتہ پچاس باون سالہ تاریخ اپنے اندر بہت قیمتی اور عبرت آموز سبق لئے ہوئے ہے۔ مگر تاریخ کا مشکل ترین دور آج کا ہے جب ہمیں اپنی تمام تر توتیں سمیٹ کر ملک کی بہتری کے لئے صرف کرنا ہیں، کیونکہ اب ان غلطیوں کو دہرانا ہماری رہی سہی طاقت کو بھی سلب کر لے گا اور ہم گزشتہ قوموں کی طرح تاریخ کے فراموش کردہ لمحات کا حصہ بن جائیں گے۔

ہمارا پہلا قدم ان اقدار کو بحال کرنا ہوگا جو کبھی ملک کی یک جہتی کا باعث بنی تھیں۔ ترقی پذیر ممالک کسی نہ کسی طرح جدید مادی ترقی کے فوائد تو حاصل کر لیتے ہیں مگر کھوئی ہوئی قدروں کا واپس لانا ان کے بس میں نہیں رہتا۔ مادی ترقی کے ساتھ ساتھ سماجی اخلاقی اور روحانی اقدار کو قائم رکھنا بھی اتنا ہی ضروری ہے جتنا ترقی یافتہ ملکوں میں شمار ہونا۔ ہم یہ بھول جاتے ہیں کہ انہی سماجی اور اسلامی قدروں نے کبھی ہم کو ایک پلیٹ فارم پر اکٹھا کر دیا تھا۔

ہماری موجودہ بیوروکریسی کے ارباب اختیار اگرچہ دور اندیش بننے کی خواہش میں اور مطمع نظر کو وسعت دینے کی بین الاقوامی دوڑ میں اقتصادی دباؤ کے تحت نت نئے انتظامی طریق کار وضع کرنے پر تیار تو رہتے ہیں مگر وہ یہ بھول جاتے ہیں کہ اجنبی موسموں کے بعض پودے ہماری سرزمین پر مشکل سے پھل دیتے ہیں۔

ہم گزشتہ پچاس سال سے زندگی کے ہر شعبے میں اصلاحات کی ضرورت پر زور دیتے آئے ہیں۔ سینکڑوں ریفارم کمیشن اور کمیٹیاں بنائی گئیں، کون سا مغربی ملک ہے جہاں سے ہم نے نام نہاد ماہرین اقتصادیات، مالیات اور امور انتظامیہ بھاری فیسیں دے کر درآمد نہیں کئے۔ آج وہ رپورٹیں ردی کی ٹوکری میں پڑی ہیں اور ملکی امور پہلے سے بھی ابتر حالت میں اور ادارے برباد ہو

گئے ہیں۔

ہمارے ہاں اصلاحات کا لفظ اپنے معانی کھو چکا ہے۔ ہر تبدیلی کو ریفارم کا نام دیا جاتا ہے حالانکہ ایسا نہیں ہے۔ ریفارم کا مقصد بہتر نظام ہونا چاہیے صرف تبدیلی نہیں۔ ایک اور اصول یہ ہے کہ اصلاحات میں ہمیشہ سابقہ کارکردگی کو پیش نظر رکھا جاتا ہے۔ پرانے تجربات سے فائدہ اٹھایا جاتا ہے اور ان غلطیوں کو نہیں دہرایا جاتا جو نظام میں خرابی کا باعث بنتی رہی ہیں۔

ہمارے ملک میں جس قدر اصلاحات کے کمیشن مقرر کئے گئے ہیں۔ شاید ہی کسی اور ملک میں قائم کئے گئے ہوں۔ ان میں اکثر کمیشن محض وقتی طور پر عوام کی توجہ ہٹانے اور حکومت کے اہم معاملات کو کھٹائی میں ڈالنے کے لئے قائم کئے گئے۔ بیوروکریسی کے ایک خاص طبقے کے مفادات کے خلاف ہونے کی وجہ سے کارنیلس رپورٹ میں دنیا بھر کے نقائص نکالے گئے۔ یہ ایک انوکھی رپورٹ ضرور تھی، اس لحاظ سے بھی کہ اسے ایک عالمی شہرت یافتہ جج نے تیار کیا تھا جو خود آئی سی ایس سے تعلق رکھتا تھا۔ یہ رپورٹ ایک ایسے نظام پر ضرب کاری تھی جو انگریزوں کا پروردہ تھا، جو انہوں نے صرف اپنے مقاصد پورے کرنے کے لئے بنایا تھا۔ پاکستان بننے کے بعد اس کلاس نے حکومت کے تمام اہم منصب اپنے قبضے میں لے لئے تھے اور تمام سیاہ و سفید کے مالک بن بیٹھے تھے، وہ کیسے گوارہ کر سکتے تھے کہ اس ملک میں اصلاحات نافذ کی جائیں۔ حکومت کی جو مشینری فرسودہ ہو چکی تھی، اسے بدلنے کے لئے کوئی تیار نہ تھا، اس لئے حالات کو جوں کا توں رکھا جانا ہی مناسب تھا۔

یہ محض سول بیوروکریسی تک محدود نہ تھا۔ پولیس کمیشن بھی بری طرح ناکام ہوئے اور ایسی کوئی صورت نہ نکل سکی جس سے پولیس کے کردار میں تبدیلی لائی جا سکے۔ ملک میں محاکمانہ سوسائٹی ہونے کی وجہ سے عوام کو دباؤ میں رکھنے اور ان کے استحصال کے لئے سیاستدانوں کو (جن کی اکثریت جاگیرداروں کی تھی) پولیس اہلکاروں کی ضرورت تو ہمیشہ رہتی ہے۔ سالہا سال کے اس مسلسل عمل نے پولیس کی فطرت کو ایک ایسے سانچے میں ڈھال دیا کہ وہ نظم و نسق کو قائم رکھنے اور جرائم کا قلع قمع کرنے کی بجائے سیاستدانوں اور بیوروکریسی کی آلہ کار بن کر رہ گئی۔ ابتدائی برسوں میں ضلع کا پولیس کپتان ڈپٹی کمشنر کے زیر کمان ہوا کرتا تھا اور ضلع کے وڈیرے ڈپٹی کمشنر کے حکم کے آگے سرتابی کی مجال نہیں رکھتے تھے۔ اس صورت حال سے پہلے صوبوں کے وزیر اعلیٰ

صاحبان نے اور پھر وزیر اعظم حضرات نے خاطر خواہ فائدہ اٹھایا۔ ووٹ حاصل کرنے اور اپنے اپنے حلقوں میں مکمل کنٹرول حاصل کرنے کے لئے پولیس خدمات کی اکثر ضرورت پڑتی ہے۔ یوں پولیس اہلکاروں کی اہمیت میں اضافہ ہوتا گیا، یہاں تک کہ تھانوں کے انچارج کی تقرریاں بھی اسلام آباد سے ہونے لگیں۔

پولیس اہلکاروں کو سیاستدانوں اور بیوروکریسی کے لئے یہ سب کچھ کرنا ہی پڑتا تھا۔ ایسے حالات میں بھلا ان کے ذاتی کام کیوں کر رکے رہتے، نتیجہ یہ ہوا کہ جہاں دس ناجائز کام انہوں نے حکومت وقت کے کہنے پر کئے، چند کام اپنے لئے کرنے میں کوئی مضائقہ نہ سمجھا اور یوں پولیس آج ناقابل اصلاح ہو کر رہ گئی ہے۔

ہمارے دیہات میں رہنے والے غریب عوام سے زیادہ مظلوم طبقہ شاید دنیا میں کہیں نہیں ہوگا۔ وہ اس قدر سادہ لوح خوف زدہ بھوکے اور بے آسرا لوگ ہیں جن کا تصور وہی کر سکتے ہیں، جنہوں نے دیہاتوں میں رہ کر دیکھا ہو یا جن لوگوں کا تعلق دیہات سے ہو۔ دیہاتوں میں حقیقتاً دو ہی طبقے ہوتے ہیں۔ وڈیرے یا جاگیردار اور کسان۔ کسان محنت مزدوری کر کے اپنا پیٹ پالتے ہیں۔ ان کے بچوں کے لئے نہ تعلیم کی سہولتیں ہیں اور نہ ہی زندگی میں آگے بڑھنے کے مواقع۔ صدیوں کا استحصال ان کے چہروں پر رقم ہے۔ جب دیہاتوں میں ان پر عرصہ حیات تنگ ہو جاتا ہے تو وہ محنت مزدوری کے لئے شہروں کا رخ کرتے ہیں اور کارخانے چلانے کے لئے انسانی ایندھن کا کام دیتے ہیں۔

برعظیم کی تاریخ میں ایک ایسا موڑ آیا تھا جب ان کی حالت بہتر ہو سکتی تھی۔ اللہ تعالی کے بھیجے ہوئے اس انقلاب کا نام تھا قیام پاکستان۔ چاہیے تو یہ تھا کہ زرعی اصلاحات کے ذریعے (جیسا کہ ہمارے پڑوسی ملک نے کیا تھا1947) میں ہی انگریزوں کی عطا کردہ جاگیریں جو 1857 کے انقلاب کو ناکام بنانے کے صلے میں دی گئیں، اسی طرح واپس لے کر، جس طرح دی گئی تھیں کسانوں میں بانٹ دی جاتیں۔ اگر ایسا ہو جاتا تو آج اسمبلیوں میں کرسی نشین طبقہ جو صرف اپنی زمینداریوں کے بل بوتے پر الیکشنوں میں کامیاب ہوتا رہا اور بیوروکریسی کے ساتھ مل کر اس ملک کی اقتصادی اور معاشرتی بربادی کا باعث بنا ایسا نہ کر پاتا۔ کہا جاتا ہے کہ ہمارے

ملک میں جمہوریت ناکام ہوئی ہے، حالانکہ ایسا نہیں ہے۔ دراصل وہ فرسودہ جاگیردارانہ اور سرمایہ دارانہ نظام ناکام ہوا ہے جس کے نمائندوں سے اسمبلیاں بھری رہتی تھیں۔ ہر برسراقتدار سیاسی جماعت میں انہی خاندانوں کے افراد لیڈر رہے اور غریب عوام کارکن کے درجے سے آگے کبھی نہ بڑھ سکے۔

صنعتی میدان میں بھی شروع سے ہی بنیادی غلطیاں ہوئیں۔ یہ حقیقت ہے کہ قیام پاکستان کے وقت ملک میں سرمائے کی کمی تھی۔ مگر یہ بھی حقیقت ہے کہ مختلف ٹیکسوں اور قرضوں سے جو سرمایہ بنکوں میں اکٹھا کیا گیا وہ بھی ایک خاص تجارتی طبقے کے لئے مخصوص کر دیا گیا۔ صرف وہی لوگ مالی مراعات سے فائدہ اٹھا سکے جو حکومت اور بیوروکریسی کے منظور نظر تھے۔ انہیں نہایت ہی نرم شرائط پر برائے نام سود کے ساتھ صنعتی قرضے فراہم کئے گئے۔ آنے والے ادوار میں اس سرمائے کا بیشتر حصہ ملک سے باہر نکال لیا گیا یا خسارہ ظاہر کر کے یہ قرضے معاف کروا لئے گئے۔ انہی قرضوں کے بوجھ نے آج قوم کی کمر توڑ کے رکھ دی ہے۔

صنعتوں کو فروغ دینے کی حکومتی پالیسی بھی غلط بنیادوں پر بنائی گئی۔ پی آئی ڈی سی نے حکومت کے سرمائے سے ملیں اور کارخانے تو لگائے لیکن جب یہ منافع پر چلنے شروع ہوئے تو انہیں پرائیویٹ سیکٹر میں آسان شرائط پر منتقل کر دیا گیا اور یوں حکومت نے اپنے پسندیدہ اور پروردہ صنعت کاروں (جن میں اکثر صنعت کار بھی نہیں تھے، بلکہ وقتی طور پر بنائے گئے تھے) کو نوازا۔ بعد میں انہیں ٹیکس ہالیڈے دیئے گئے اور ٹیکسوں میں ناجائز چھوٹ دی جاتی رہی۔ یہ وہی طبقہ ہے جو آج جنرل سیل ٹیکس دینے سے صاف انکاری ہے اور اس کی وجہ صرف اور صرف ایک ہے کہ ایسا کرنے سے ان کی سالانہ آمدنی جو وہ عرصہ دراز سے چھپائے ہوئے تھے اچانک ظاہر ہونے کا خدشہ ہے کیونکہ اسی سالانہ آمدنی پر جو کروڑوں روپے کی حد تک ہے، لاکھوں کا ٹیکس دینا پڑتا ہے۔ ماضی میں قائم ہونے والی حکومتیں یہ ٹیکس حاصل کرنے میں ناکام رہی ہیں اور وجہ صرف یہی تھی کہ ان کے ایوان اقتدار میں زلزلہ آنے کا ڈر تھا کیونکہ انہی صنعت کاروں کے نمائندے اسمبلیوں میں شہ نشین تھے۔ دوسری طرف زرعی ٹیکس کا عدم نفاذ بھی اسی قسم کی وجوہات کا باعث بنا۔ دوسرا بڑا طبقہ جو اسمبلیوں پر قابض تھا وہ زمینداروں کا تھا جو اپنی ہزاروں لاکھوں ایکڑ اراضی سے کروڑوں تو کما رہے تھے مگر زرعی ٹیکس دینے سے انکاری تھے۔ صاف ظاہر ہے کہ جب یہ دو

بڑے طبقے ٹیکس نہیں دیں گے تو حکومت کو چلانے کے لئے کسی نہ کسی پر تو ٹیکس لگانا ہی پڑے گا۔ غریب عوام اور تنخواہ دار طبقہ بھلا بچ کر کہا جا سکتا تھا، لہذا سارا بوجھ انہی پر آن پڑا اور اس کے اثرات آج سب کے سامنے ہیں۔

بہرحال اس قسم کے کئی تجربات ہوتے رہے اور ایڈہاک ازم چلتا رہا۔ اس ملک میں کبھی لمبے عرصے کی منصوبہ بندی کسی بھی شعبے میں نہیں کی گئی۔ مستقبل کی منصوبہ بندی سے مراد 25۔ 20 برس کی معیاد ہوا کرتی ہے۔ درمیانے درجے کی منصوبہ بندی سے مراد پانچ سے دس سال کا عرصہ ہوتا ہے۔ مگر اپنا ملک تو گزشتہ کئی سال سے سالانہ منصوبہ بندی پر چل رہا ہے۔ اس میں سے بھی چھ ماہ تو بیرونی قرضوں کے حصول اور ان پر سود کی ادائیگی کے مسائل سے نبٹنے میں گزر جاتے ہے۔ ہر سیاسی جماعت برسر اقتدار آتے ہی اپنے دور حکومت کو طول دینے۔ سیاسی انعامات و اکرامات کا جائزہ لینے، حزب اختلاف کے لیڈروں کو کیفر کردار تک پہنچانے اور پارٹی لائن کو مضبوط کرنے میں لگ جاتی ہے۔ کسی بھی سیاسی جماعت کے پاس لمبے عرصے کے لئے کوئی منصوبہ بندی یا اقتصادی پروگرام نہیں ہے۔ ان سیاسی پارٹیوں کے منشور بھی مبالغہ آرائیوں اور کبھی وفا نہ ہونے والے وعدوں کا پلندہ ہیں۔ کسی ایک کے پاس بھی پاکستان کے سماجی سیاسی معاشی حالات کو پیش نظر رکھتے ہوئے واضح اور حقیقت پر مبنی لائحہ عمل نہیں ہے۔ دور اقتدار سیاسی محاذ آرائیوں میں گزر جاتا ہے۔ اسمبلیوں کے اجلاس نشتند گفتند و برخاستند کے مصداق مذاق بن کر رہ جاتے ہیں۔ انتظامیہ کے انتہائی اہم معاملات سیکرٹریٹ کی غلام گردشوں میں طے پاتے ہیں۔ سیاسی مصلحتوں کے تحت بیوروکریسی کے دفع الوقتی قسم کے فیصلوں سے ارباب اختیار وقتاً فوقتاً آگاہ کرتے رہتے ہیں۔ مرکز سے یہ احکامات بلاواسطہ فیلڈ سٹاف تک پہنچائے جاتے ہیں۔ اس طرح انتظامیہ میں درمیانی سطح کا تصور ختم کیا جا رہا ہے اور صوبائی سطح کے افسر محض پوسٹ بکس بن کر رہ گئے ہیں۔ تمام اختیارات اور فیصلے اسلام آباد میں مرتکز کرنے سے مرکزی حکومت اس قدر بھاری بھرکم ہو چکی ہے کہ کسی بھی وقت اپنے بوجھ تلے دب کر تباہ ہو سکتی ہے۔

جو شان و شوکت اور امارت گاڑیوں اور روپے پیسے کی ریل پیل مرکزی حکومت کے دفاتر میں دکھائی دیتی ہے اور فیڈرل سیکرٹریٹ کی وہ بلند و بالا سر بفلک عمارات جو اسلام آباد میں نظر آتی ہیں، وہ کسی ایسے ملک کی کہاں ہو سکتی ہیں جہاں کے عوام بیروزگاری اور مہنگائی کے بوجھ تلے دم توڑ

رہے ہوں، جس ملک کی اقتصادیات جاں بلب ہوں۔

کیا اسلام آباد کو دیکھ کر یہ اندازہ لگایا جا سکتا ہے کہ ہمارا ملک غریب ہے اور اس کی بیشتر آبادی غربت کی لکیر سے نیچے ہے۔ ملک کی تعلیمی پسماندگی کا تو یہ حال ہے کہ دیہاتوں میں بچے درختوں کے سائے تلے زمین پر بیٹھ کر پڑھتے ہیں اور ان کے لئے تعلیمی منصوبہ بندی اور پالیسی وہ لوگ بناتے ہیں جن کے اپنے بچے امریکہ اور برطانیہ میں زیر تعلیم ہیں۔

ہم اس بیوروکریسی کو شروع میں لگام نہ ڈال سکے۔ نتیجتاً وہ اس قدر طاقتور ہو چکی ہے کہ ہر نئی حکومت اس سے ٹکر لیتے ہوئے ڈرتی ہے۔ بیوروکریسی میں اصلاحات تو ایک قصہ پارینہ بن چکی ہیں۔ نئی حکومت کے برسر اقتدار آتے ہی حکومت اور بیوروکریسی میں ایک سرد جنگ شروع ہو جاتی ہے۔ لیکن جلد ہی بیوروکریسی کی ریشہ دوانیوں اور ان کی شیرازہ بندیوں سے حکومت کو جان کے لالے پڑ جاتے ہیں۔ بیوروکریسی کی اصلاح تو دور کی بات ہے اسے قابو میں رکھنا محال ہو جاتا ہے اور آخر ہوتا وہی ہے جو بیوروکریسی چاہتی ہے۔

ملازم پیشہ حضرات تین طبقوں میں بٹے ہوئے ہیں۔ اعلیٰ درجے کی بیوروکریسی جو اپنے آپ کو برہمن سمجھتے ہیں اور جو مقدس گائے کا درجہ رکھتی ہے۔ دوسرے ریڈ انڈین جو صوبائی سروسز سے تعلق رکھتے ہیں اور مرکز کے احکامات بجالانے میں بلاچوں وچرا مصروف ہیں اور وزرا اور امرا کی نظر کرم کے منتظر ہیں۔ تیسرے نچلے درجے کے ملازمین جو فیلڈ سٹاف کہلاتے ہیں اور درجہ بندی میں شودر سمجھے جاتے ہیں۔ یہ ہر لحظہ غریب ہاریوں کی طرح بڑے افسروں کے سامنے ہاتھ باندھے کھڑے رہتے ہیں۔ یہ ہر وقت ڈاؤن سائزنگ سے خوفزدہ اور اپ گریڈنگ کی لالچ میں عمریں گزار دیتے ہیں۔ ان کے لئے نہ سرکاری گھر ہیں، نہ سرکاری گاڑیاں، نہ پلاٹ، نہ مراعات، یہی وہ لوگ ہیں جو حکومت کی گاڑی کو اپنے پرعزم کندھوں سے دھکیلے جا رہے ہیں۔

ایک محتاط اندازے کے مطابق دیہاتی آبادی 2050 میں موجودہ آبادی کا دوگنا ہو جائے گی۔ پاکستان کی آبادی 25 کروڑ تک بڑھ جانے کا خدشہ ہے۔ کیا ہمارے وسائل اتنی بڑی آبادی کے متحمل ہو سکیں گے؟ کہا تو یہ جاتا ہے کہ پینے کا پانی تک میسر نہ ہوگا۔ بیروزگاری کا کیا عالم ہوگا ان دیکھے مسائل جو آبادی بڑھنے کے دھاکوں سے پیدا ہوں گے کون حل کر پائے گا۔ کیا وہ انتظامیہ جو پچھلے پچاس سال میں ملک کا نظم ونسق چلانے میں بری طرح ناکام ہوئی ہے آنے

والے دور میں اپنے آپ کو سنبھالا دے سکے گی۔ اس کے لئے کیا تیاریاں کی جا رہی ہیں۔ ملک کے نوے فیصد وسائل پر دو فیصد خاندانوں کا قبضہ ہے۔ وہی اجناس کی قیمتیں مقرر کرتے ہیں اور وہی محنت کا معاوضہ طے کرتے ہیں۔

پیداواری مقاصد کے لئے بھی زرعی زمین کی فراہمی کم ہوتی جا رہی ہے۔ شہر اور بستیاں اس قیمتی زمین کو جو پیداوار کے لحاظ سے بہترین قرار پائی تھی اپنی لپیٹ میں لے رہی ہیں۔ 30 فیصد جنگلات کا 50 برسوں میں صفایا ہو چکا ہے۔ اگر رفتار یہی رہی تو آئندہ 50 برس میں جنگلات بیابانوں کی صورت اختیار کر جائیں گے۔ کارخانوں اور رہائشی مکانوں میں جس قدر لکڑی استعمال کی جا رہی ہے یہ سب جنگلات کاٹ کر حاصل کی جاتی ہے، عمارتی لکڑی پر بھاری رقوم خرچ کی جا رہی ہیں۔ اگرچہ اس کا متبادل موجود ہے۔

زرعی زمین کی کمی کو کیمیاوی کھادوں اور کیڑے مار دواؤں کی مدد سے پیداوار بڑھانے کی حکمت عملی بھی اپنے اندر بے شمار خدشات لئے ہوئے ہے۔ زیادہ پانی کا استعمال سیم وتھور تو پیدا کرتا ہی ہے دواؤں اور کھادوں کے مضر اثرات انسانی زندگی کے لئے مسلسل خطرات کا باعث بھی بنتے جا رہے ہیں۔

بڑے بڑے شہروں میں ماحولیاتی آلودگی کے مسائل ناقابل حل ہو کر رہ گئے ہیں۔ کروڑوں روپے بے دریغ خرچ کرنے کے باوجود آلودگی کی شدت جوں کی توں برقرار ہے بلکہ بڑھتی جا رہی ہے جو نت نئی بیماریوں کا پیش خیمہ ہے۔ ماحولیاتی آلودگی کم کرنے کے لئے جن قانونی پابندیوں کی ضرورت ہے، انتظامیہ انہیں عائد کرنے میں پس و پیش کرتی ہوئی نظر آتی ہے۔

ایسا لگتا ہے جیسے گزشتہ سالوں میں انتظامیہ کی قوت بتدریج سلب کر لی گئی ہو۔ یوں دیکھا جائے تو قوت اور اسے استعمال کرنے کا حق دو مختلف چیزیں ہیں۔ انتظامیہ کی قوت سے مراد ہے اس کی وہ اہلیت یا قابلیت جو عوام الناس کو کسی بھی (جائز) کام کے کرنے پر مجبور کر سکے۔ ظاہر ہے ایسا کام مفاد عامہ کے خلاف نہیں ہونا چاہیے۔ اکثر یہ قوت ایسے سیاسی محرکات اور اقدامات سے ملتی ہے جو ملک کے وسیع تر مفاد میں کئے جا رہے ہوں اور جنہیں برسر اقتدار سیاسی جماعتوں کی پشت پناہی حاصل ہو، گر ایسا نہ ہو تو پھر عوام سڑکوں پر نکل آتے ہیں اور ایسی تحریکوں کو دبانے کے

لئے بڑی سے بڑی قوت بھی اپنا اثر کھو بیٹھتی ہے۔

بیسویں صدی کی آخری دہائی میں بیشتر ترقی پذیر ممالک ایک نہایت ہی اہم معاملے سے دوچار ہوئے وہ یہ کہ حکومت کرنے کا حق کسے ہے اور اس کی حدود کا تعین کیسے کیا جائے۔ غریب ممالک میں حکومت کی باگ ڈور عموماً تین قسم کی قوتوں کے ہاتھوں میں رہتی ہے۔ سیاسی، معاشی اور فوجی طاقت۔ مغربی ماہر سیاسیات ہابڈ نے کہا تھا کہ سیاست ایک ایسا کھیل ہے جو تاش کے چار رنگوں میں سے کسی ایک کو ٹرمپ مان کر کھیلا جاتا ہے اگر کھیلنے والے ایسا فیصلہ نہ کر پائیں تو کلب (ڈنڈا) ہی ٹرمپ بن جاتا ہے۔ ہمارے ملک میں طاقت کے استعمال سے حکومت پر قابض ہونے کی کوئی نہ کوئی مصلحت نکال ہی لی جاتی رہی ہے۔ مطمع نظر ہمیشہ ملک کی نظریاتی اور جغرافیائی سرحدوں کی حفاظت ہی رہا ہے مگر ہم آج تک یہ فیصلہ نہ کر پائے کہ جمہوریت دراصل ہے کیا۔ یہاں پر استبدادی قوت کو جمہوریت قرار دیا جاتا رہا۔ سیاسی لیڈروں نے جو بظاہر جمہوری طریقوں سے برسر اقتدار آئے، جس ڈکٹیٹر شپ کا مظاہرہ کیا اس کے لئے تفصیل میں جانے کی ضرورت نہیں۔ ہمارے ملک میں ایسے عناصر بھی ہیں جو حکومت بنانے، حکومت کرنے اور پھر اسے قائم رکھنے پر اثر انداز ہوتے ہیں۔ وہ ہیں مذہبی جماعتیں جو قیام پاکستان سے لے کر آج تک ایک ہی رٹ لگائے جا رہی ہیں کہ اسلامی نظام لایا جائے۔ اگر ان سے پوچھا جائے کہ کونسا اسلامی نظام، اس کا ماڈل کیا ہے اور وہ آج کے دور میں کہاں رائج ہے تو اس کا کوئی جواب نہیں۔ ہمارے ملک میں علمائے کرام کی کمی نہیں وہ نہایت قابل عزت ہیں اور ان میں سے ایک بڑی تعداد ان کی ہے جو نیک نیتی سے اسلامی نظام کا نفاذ چاہتے ہیں، لیکن کیا ان میں سے کوئی دو حضرات بھی اس بات پر متفق ہیں کہ اس نظام کے خدوخال کیا ہوں گے۔ کون سے اسلامی عہد کے دور حکومت کو پیش نظر رکھ کر قوانین وضع کئے جائیں جو اجتہاد کے ذریعے اکیسویں صدی میں قابل عمل بنائے جا سکیں اور کیا آج کے علمائے کرام اجتہاد کے لئے تیار ہیں اور اس کی اہلیت بھی رکھتے ہیں۔

معاشی قوتوں کی حد تک تو یہ صاف ظاہر ہے کہ اس ملک کی دولت اور وسائل پر چند خاندان سالہا سال سے قابض چلے آ رہے۔ جو دولت ان کے ہاتھوں (بلکہ یوں کہنا چاہیے کہ بیرون ملک بینکوں) میں ہے اس کا 90 فیصد حصہ ناجائز ذرائع سمگلنگ رشوت، ہیروئن فروشی اور ٹیکس چوری سے حاصل کیا گیا ہے۔

پاکستان کی قابل کاشت زمین کا تین چوتھائی حصہ بڑے بڑے جاگیرداروں اور وڈیروں کے قبضہ قدرت میں ہے جو انہیں انگریزی حکومت نے ودیعت کیا تھا۔ بڑے پیمانے پر زرعی اصلاحات نافذ کرنے کی جرات کون کرے گا۔ حالانکہ اقبال نے کہا ہے:

وہ خدایا یہ زمین تیری نہیں میری نہیں
تیرے آبا کی نہیں میری نہیں تیری نہیں

صنعتی اصلاحات بھی اس ملک کے غریب عوام کی تقدیر بدل سکتی ہیں۔ مگر آج کا اقتصادی دور اپنی ترقی کے لئے ملٹی نیشنل کمپنیوں کا پروردہ ہے جو یہودی اثر کے تحت ہیں۔ گرجوں سے بڑھ کر یہاں بینکوں کی عمارات ! کشمیر کا تنازعہ ہماری اقتصادیات پر بہت بڑا بوجھ بنا ہوا ہے۔ ظاہر ہے ہمارے جیسا محدود وسائل والا ملک اتنی بڑی فوج کا متحمل نہیں ہو سکتا مگر کیا کیا جائے کہ ہمیں اپنی ملکی سلامتی کے لئے ایسا کرنا پڑ رہا ہے۔ تقریباً چوتھائی صدی تک فوج اس ملک پر کسی نہ کسی جواز کے تحت قابض رہی ہے۔ ایسے ملک میں بھلا جمہوری قدریں کیسے پنپ سکتی ہیں۔

ہم نے دیکھ لیا ہے کہ گزشتہ پچاس سال میں ہم مختلف صوبوں میں نہ تو ترقیاتی کاموں کا توازن رکھ سکے ہیں اور نہ ہی چھوٹے صوبوں سے انصاف کر سکے ہیں۔ ہماری مرکزی حکومت کا قد وقامت اور طول وعرض دنیا کے کون سے ملک سے کم ہے۔ وزارتوں اور محکموں کی وہ بھرمار ہے کہ خدا کی پناہ۔ بلوچستان کے دور دراز کے علاقے کے رہنے والے کو کوئی رعایت کوئی لائسنس لینا ہو تو منظوری کے لئے اسلام آباد سیکرٹریٹ کے کتنے چکر لگانے پڑتے ہیں، جب مرکز نے صرف صوبوں کو احکامات ہی دینے ہیں تو امن وامان، تعلیم، لوکل گورنمنٹ، زراعت، صحت عامہ، پبلک ورکس، مواصلات اور ان جیسے کئی اور محکمے جن کا نوے فیصد تعلق صوبوں سے ہے، آخر کس اصول کے تحت مرکز کی جھولی میں ڈالے گئے ہیں۔ ایک چھوٹے سے غریب ملک کو کیا اتنی بڑی مرکزی حکومت زیب دیتی ہے۔ اختیارات کو مرکز میں اکٹھا کرنا اور پھر سارے ملک کے وسائل پر قابض ہو کر بیٹھ جانا اور چھوٹے صوبوں کو ان کے جائز حق اور اختیارات سے محروم کر دینا کہاں کا انصاف ہے اور انتظامیہ کے کون سے اصولوں کے طور پر اسے روا رکھا جا رہا ہے۔ ملک کا آدھا حصہ ہم نے اپنے بکھیڑوں اور اختیارات اور وسائل کی جائز ناجائز تقسیم میں گنوا دیا۔ اصولی طور پر تو مرکزی حکومت کا سائز بھی نصف کر دینا چاہیے تھا مگر کیا ایسے ہوا یا اس کا حجم پہلے سے بھی بڑھ گیا۔ کیا

مرکزی حکومت کی دوبارہ منصوبہ بندی کرنے سے جو اربوں اور کروڑوں روپے کی بچت ہوگی اسے روٹی کے چند ٹکڑوں کے لئے ترسنے والے عوام الناس پر خرچ نہیں کیا جاسکتا۔ آخر چاروں صوبوں میں چار گورنر رکھنے میں کیا تک ہے۔ انگریزی راج میں تو اس کی ضرورت تھی۔ ہمارے نظام حکومت میں اس کی کیا توجیہہ ہو سکتی ہے۔ کیا چار گورنر ہاؤس چار عالیشان یونیورسٹیوں اور درسگاہوں میں تبدیل نہیں کئے جاسکتے۔

اگر ہم سنجیدگی سے چاہتے ہیں کہ انتظامیہ کے اختیارات لوکل گورنمنٹ کی سطح پر لائے جائیں تو پہلے یہ دیکھنا ہوگا کہ آج یہ اختیارات ہیں کس کے پاس اور کیا جن کے پاس یہ اختیارات اس وقت ہیں وہ انہیں منتقل کرنا پسند کریں گے۔۔۔۔۔ ہرگز نہیں کیونکہ ہمارے ملک میں اختیارات کو اپنی ذات سے علیحدہ کرنا ایسا ہی ہے جیسے وہ اپنے جسم کا کوئی حصہ کاٹ کر دے رہے ہیں۔ ہمارے افسروں کی مدت ملازمت کا آدھے سے زیادہ حصہ ان اختیارات کے حصول میں گزر جاتا ہے۔ دفتروں میں تگ و دو ہی یہ رہتی ہے کہ کس کے پاس کس قدر اختیارات ہیں اور انہیں تفویض کرتے ہوئے ان کی افسرانہ شان و شوکت میں جو کمی آجائے گی اسے کیسے پورا کیا جائے گا۔ کچھ اسی قسم کی مشکلات کا سامنا ضلعی حکومتوں کے قیام اور نچلی سطح پر اختیارات کی منتقلی کے وقت موجودہ حکومت کو بھی، اس سلسلے میں نئی اصلاحات نافذ کرتے وقت کرنا پڑے گا۔ جن کا ذکر اس کتاب میں آگے چل کر آئے گا۔

حکومت کے دفاتر سے کام کروانا اور قواعد و ضوابط کی دلدل سے گزرنا ہر آدمی کے بس کی بات نہیں، پھر کام کرنے کی رفتار اور معیار بھی ہر آدمی کے لئے الگ الگ ہوا کرتے ہیں۔ رشوت دینے سے کام کرنے میں جو تیزی آجاتی ہے وہ سفارش سے نہیں آتی۔ دراصل گزشتہ پچاس برسوں میں ہمارے ملک میں حکومت کی خدمات کا حصول اس قدر مشکل بنادیا گیا ہے اور کسی کام کی اجازت یا رعایت حاصل کرنے کے لئے اس قدر پیچیدہ عمل سے گزرنا پڑتا ہے کہ خدا کی پناہ، ظاہر ہے کہ سائل یا تو اپنے کام کے لئے سفارش کرواتا ہے یا پھر رشوت دیتا ہے۔ حکومت کی خدمات مہیا کرنے کے دفتری عمل کو وضع کرنے میں انگریزی حکومت کا مقصد تو سمجھ میں آتا ہے کہ رعایا کے لئے یہ مرحلہ اتنا تکلیف دہ بنایا جائے کہ وہ حکومت سے کوئی بھی خدمت یا رعایت لیتے ہوئے دس مرتبہ سوچے اور پھر اس کا خیال چھوڑ دے اور اگر اسے دشوار گزار راستوں سے گزر کر حاصل کر

بھی لے تو اس کی قدر و ہمت نفسیاتی لحاظ سے اس قدر کمزور پڑ جائے کہ وہ ہمیشہ ان کا سپاس گزار شہری بن کر رہے۔ آج کے دفتری عمل اس قدر اذیت ناک ہو گئے ہیں کہ گزشتہ سال انتہائی مایوسی کی حالت میں ایک سائل نے اے جی آفس لاہور کی کئی منزلہ بلند عمارت سے کود کر جان دے دی تھی۔ ایک امریکن ایڈوائزر نے ایک مرتبہ کہا تھا:

"میری سمجھ میں یہ کسی طور نہیں آتا کہ مختلف محکمے اپنی آمدن اور خرچ، تنخواہوں اور پنشنوں کا حساب اپنے پاس کیوں نہیں رکھتے، اس کام کے لئے ایک الگ محکمے (اکاؤنٹنٹ جنرل آفس) کی کیا تک ہے؟"

آیئے اب یہ دیکھیں کہ سول بیوروکریسی نے انتظامیہ میں ان اصلاحات سے بچنے کے لئے کیا حکمت عملی اور طریق کار اختیار کیا جو گلاڈیکس ایگر اور کارنیلیس نے تجویز کی تھیں۔ ان میں سب سے اہم حربہ مختلف کمیشنوں میں رکنیت حاصل کرنے کا تھا۔ جی معین الدین اور علی اصغر دو سابق آئی سی ایس آفیسر "پے اینڈ سروسز کمیشن" کے رکن تھے جنہوں نے تجاویز کی مخالفت کی اور اختلافی نوٹ میں لکھا کہ "کمیشن کی تجاویز پرلے درجے کا نفسیاتی بحران پیدا کریں گی"۔ رپورٹ کے مطابق تبدیلیاں لانے سے ترقیاتی کاموں میں صلہ برآری کا جذبہ ختم ہو جائے گا اور افسر ترقیوں اور دوسری ملازمتوں میں چناؤ کے لئے ایک ایسی افراتفری میں مبتلا ہو جائیں گے جس کی ماضی میں مثال نہیں ملتی"۔ ان کے کہنے کے مطابق "موجودہ نظام نہ صرف برطانوی دور حکومت بلکہ آزادی کے بعد بھی وقت کے معیار پر پورا اتر چکا ہے اور اسے اسی طرح رہنے دیا جائے۔ ماسوا ان چھوٹی چھوٹی تبدیلیوں کے جنہیں تجربے نے ناگزیر قرار دیا ہے"۔ انہوں نے اکثریت کی پیش کردہ اس تجویز کی بھی مخالفت کی جس کے تحت مختلف کام اور اختیارات ایک شخص (ڈپٹی کمشنر) کے ہاتھ نہ دیئے جائیں اور ماہرین ایڈمنسٹریٹرز کے تسلط سے آزاد ہونے چاہئیں۔ اراکین کمیشن نے سی ایس پی افسران کے اس کردار کا بھی دفاع کیا جو انہیں دوسری سروسز سے برتری دلاتا تھا۔ انہوں نے اپنی کلاس کے معاشی ترقی کے میدان میں کارہائے نمایاں کو سراہتے ہوئے اختلافی نوٹ میں لکھا کہ حکومت کو چاہیے کہ وہ اس سروس کے لئے باصلاحیت نوجوانوں کا خاصا بڑا حصہ ملک سے لیا کرے کیونکہ انہیں انڈسٹری اور کامرس بھی اچھی ملازمتوں کی پیش کش کرتی رہتی ہے۔ انہوں نے کہا کہ "ہماری سروس کے لوگ ملک کی معاشی ترقی کے کاموں میں

پوری توجہ سے مصروف کار ہیں۔ اس مرحلے پر انتظامیہ کے بنیادی ڈھانچے اور سروسز میں تبدیلی لانا ملک کے لئے سود مند نہ ہوگا "اور یوں ملک کی ترقی کے عمل کو رک جانے یا روک دینے کی دھمکی دے کر انتظامی اصلاحات پر عمل درآمد روک دیا گیا۔

اس رپورٹ کی شکل میں دراصل نا آسودہ خواہشات کا ایک جزیرہ نمودار ہوا جسے کارنیلس رپورٹ کے نام سے ہمیشہ یاد رکھا جائے گا۔ یہ 1962 کی "پے اینڈ سروس کمیشن رپورٹ" کہلاتی ہے۔ جی معین الدین اور علی اصغر کے علاوہ اس کمیشن میں دیگر نو افسران بھی شامل تھے۔ رپورٹ کو سات سال تک صیغہ راز میں رکھا گیا اور جب اسے عوام کے مطالعے کے لئے جاری کیا گیا تو خاصی دیر ہو چکی تھی۔ رپورٹ سرکاری ملازمین کے کسی ایک طبقے کے حق میں یا مخالفت میں نہ تھی، بلکہ حکومت پاکستان کے انتظامی امور کا ایک منصفانہ اور ناقدانہ تجزیہ تھا۔ اس میں ایک ایسے نظام کو بے نقاب کیا گیا تھا جو برطانیہ کے نو آبادیاتی نظام کی بنیاد پر قائم کیا گیا تھا۔ یہ نظام پاکستان جیسی قومی اور خود مختار حکومت کے لئے ہرگز مناسب نہ تھا۔ مگر بیوروکریسی کے ایک خاص اور بااثر طبقہ کے ذاتی مفادات کے پیش نظر برطانوی حکومت کے خاتمے کے بعد بھی چلایا جا رہا تھا۔ رپورٹ کی تحقیقات درج ذیل ہیں۔

1۔

پبلک سروس پر اب بھی ایک خاص طبقے (سی ایس پی) کا تسلط ہے۔ جن کا حکومت کے کلیدی عہدوں پر برطانوی راج کے بعد بھی بلا شرکت غیرے قبضہ ہے۔ آزادی کے بعد اس طبقے نے اپنے اختیارات میں بے پناہ اضافہ کر لیا ہے۔ دس لاکھ سرکاری ملازمین میں ان کی تعداد 500 کے ارد گرد ہے۔

2۔

اس طبقے کے مقابلے میں دوسرے ملازمین کے لئے ترقی پانے کے مواقع اور امکانات بہت ہی کم ہیں۔

3۔

افسروں کے اس مخصوص طبقے کو کسی لحاظ سے بھی پیشہ ورانہ صلاحیتوں کے مالک ڈاکٹروں انجینئروں ماہر معاشیات اور مالیات پر فوقیت حاصل نہیں جو کسی لحاظ سے بھی علمیت اور انتظامی

قابلیت میں ان سے کم نہیں۔

4۔

استبدادی اور استحصالی طریقوں سے حکومت چلانا رشوت ستانی کو جنم دیتا ہے۔ سول بیورو کریسی کا ان اختیارات کو استعمال کرنا جس کے اصل حقدار عوامی نمائندے ہوا کرتے ہیں عوام کا استحصال اور نظریہ مملکت کو نقصان پہنچانے کا باعث بنتا ہیں۔

5۔

عام قابلیت رکھنے والے افسران پر انحصار موجودہ دور میں کسی طرح بھی قابل ستائش نہیں۔ ضرورت اس بات کی ہے کہ امور حکومت ایسے لوگ چلائیں جو نہ صرف کسی نہ کسی شعبے میں ماہر ہوں بلکہ انتظامی صلاحیتیں بھی رکھتے ہوں۔ ورنہ ملک ترقی نہ کر پائے گا۔

6۔

ضلعی انتظامیہ کا نظام فرسودہ ہو چکا ہے۔ مجسٹریٹ اور کلکٹر کے نظریات ترقی یافتہ ملکوں میں اچھی نظر سے نہیں دیکھے جاتے۔ پولیس پر دوہرا کنٹرول بھی ضلعوں میں کامیاب نہیں ہو سکا۔ یہ برطانوی دور میں ہی چل سکتا تھا۔ ویسے بھی اتنے سارے اختیارات صرف ایک فرد واحد (ڈپٹی کمشنر) کو سونپ دینا کامیابی کی ضمانت نہیں۔

7[tag۔]mnu

انتظامیہ اور پالیسی مرتب کرنے میں حد فاصل نہیں ہونی چاہیے۔ سیکرٹریٹ اور ضلعی انتظامیہ کا نظریہ بھی برطانوی دور کی یادگار ہے۔

گلاڈیکس نے بھی کم وبیش ایسی ہی سفارشات اپنی رپورٹ میں مرتب کی تھیں، مگر انہیں بھی یکسر نظر انداز کر دیا گیا۔ بھلا بیورو کریسی اپنے راستے میں رکاوٹیں اور اپنے اختیارات میں کمی کیونکر برداشت کر سکتی تھی۔ اس لئے یہ سفارشات بھی سرد خانے میں ڈال دی گئیں۔ حالانکہ گلاڈیکس نے اس بات پر زور دیا تھا کہ ملک کی بہتر منصوبہ بندی، انتظامی امور کی درستگی اور سول سروس کی تنظیم نو کی خاطر ان سفارشات پر فوری عمل درآمد نہایت ضروری ہے۔ آیئے ذرا گلاڈیکس رپورٹ کی ترجیحات پر ایک نظر ڈالیں۔

رپورٹ کی انتہائی اہم نوعیت کی سفارش کے تحت نہ صرف مرکزی اور صوبائی منصوبہ بندی

بورڈ بنانے ضروری تھے بلکہ وزارت اقتصادی امور کا وجود نئے بورڈ (برائے منصوبہ بندی) کی موجودگی میں چنداں ضروری نہیں تھا اور وزارت کی بیشتر ذمہ داریاں بورڈ کو تفویض کی جاتی تھیں۔ اس لئے گلاڈیکس نے اس پر زور دیا کہ ان حالات میں وزارت کو ختم کر دیا جائے تا کہ منصوبہ بندی کا کام بہتر طریقے سے اقتصادی امور کے ماہرین کی زیر نگرانی کیا جا سکے اور دوہرا عمل نہ ہو۔ وزارت ختم کرنے والی تجویز ارباب اختیار کو پسند نہ آئی، کیونکہ وہ چاہتے تھے کہ وزارت کی بالادستی قائم رہے، جس کے سینئر افسر جو سول سروس سے تعلق رکھتے تھے، بورڈ کی نگرانی کر سکیں، جس میں زیادہ تر تعداد ماہرین معاشیات کی ہوتی تھی۔ جن میں سے اکثر کا تعلق سول سروس سے نہ تھا۔

رپورٹ میں دوسرا اہم قدم انتظامیہ کو بہتر بنانا تھا تا کہ حکومت کے فوری اور لمبے عرصے کے اقتصادی منصوبے تکمیل پا سکیں۔ اس مقصد کے لئے وزارت خزانہ میں ایک آرگنائزیشن اور مینجمنٹ (او اینڈ ایم) ڈویژن قائم کرنا تھا جو انتظامیہ میں خاطر خواہ تبدیلیاں لا سکے اور اس وقت حکومت کے ایوانوں میں چھائی ہوئی بے حسی دور ہو سکے۔ اس ڈویژن کو فوری طور پر قائم کرنا اس لئے بھی ضروری تھا کہ یہ ڈویژن ایک ایسے ادارے کا کام دے سکے جو اپنی قیادت کے ذریعے ملکی ترقی کے مقاصد حاصل کر سکے اور حکومتی ڈھانچے کی ان مشکلات پر قابو پانے کے ساتھ ساتھ اپنے وسائل کو بروئے کار لا کر درج ذیل مسائل کا حل بھی پیش کرے۔

1۔

سیکرٹریٹ کے بوجھل اور پیچیدہ طریق کار کو سہل بنا کر تفویض اختیارات کے عمل کو تیز کر دے۔

2۔

ان اختیارات کو نچلے درجوں تک پہنچانے کے لئے معیاری اور رہنما اصول بنائے جنہیں دستاویزی شکل میں حکومت کی منظوری کے لئے پیش کیا جا سکے۔

3۔

رفاہ عامہ کے کاموں کا جائزہ لے اور مشینری کے حصول کے لئے طریق کار وضع کرے تا کہ کارکردگی کو بہتر بنایا جا سکے۔

4۔

درآمد و برآمد کے تمام قوانین و ضوابط کا جائزہ لے کر کسٹم اور فارن ایکسچینج کنٹرول میں ربط اور انتظامیہ کی اہلیت میں اضافہ کرے۔

5۔

مالیاتی نظام کے طریق کار کو سہل بنانے میں تعاون کرے۔

ایک مثبت اور منصفانہ سطح پر مرکز اور صوبوں میں پبلک سروس بورڈ بنائے جائیں جو ترقی پذیر انتظامیہ کے لئے بے حد ضروری ہیں۔ یہ بورڈ درج ذیل خطوط پر تشکیل دیئے جائیں۔

1۔

کلیدی عہدوں پر جنرلسٹ کی اجارہ داری کو ختم کیا جائے اور ماہرین کے لئے انتظامی ذمہ داریوں کے راستے کھول دیئے جائیں اور انہیں قابلیت کی بنا پر سیکرٹریٹ میں بھی مناسب عہدے دیئے جائیں۔

2۔

پبلک سروس کو وسیع البنیاد بنائے جانے کے ساتھ ساتھ تعصب کی وہ دیواریں بھی گرائی جائیں جو بعض امتیازی حیثیت والے ملازمین کے گرد اٹھائی گئی ہیں۔ براہ راست حصول ملازمت کے مواقع بھی دیئے جائیں۔

3۔

خاص طور پر تعلیم اور زراعت کے میدان میں ماتحت طبقہ کے افراد کی تنخواہوں پر نظر ثانی کی جائے۔ ترقیاتی کاموں کے لئے ضلعی انتظامیہ کی تربیت کو خاص اہمیت دی جائے۔

ضلعی افسران کو ترقیاتی سرگرمیوں کی بلاواسطہ ذمہ داریاں سونپی جائیں اور ڈسٹرکٹ ڈیولپمنٹ کمیشن قائم کئے جائیں جو ترقیاتی کاموں کی نگرانی اور رابطے کا کام کرسکیں۔

لوکل گورنمنٹ کو مضبوط بنیادوں پر کھڑا کرنے کا کام انتہائی اہم ہے۔ تاکہ دیہات اور شہروں کے رہنے والے قومی ترقیاتی سرگرمیوں میں خاطر خواہ حصہ لے سکیں۔ اس کے لئے مضبوط صوبائی وزارتیں بھی اتنی ہی اہمیت کی حامل ہیں تاکہ وہ کمیونٹی کے ان کاموں کی مثبت انداز میں حوصلہ افزائی اور رہنمائی کرسکیں۔ نچلی سطح پر اختیارات کی منتقلی کی جو منصوبہ بندی آج کی جارہی ہے گلاڈیکس جیسے صاحب نظر ماہر انتظامیہ نے آج سے سالوں پہلے اس کی ضرورت اور اہمیت کی

نشاندہی کردی تھی۔

دراصل کارنیلیس رپورٹ میں بھی ضلعی اور ڈویژنل سطح پر ایک نئی اور مربوط سول ایگزیکٹو سروس CES کا قیام تجویز کیا گیا تھا۔ کمیشن نے سول سروس آف پاکستان کو ختم کرنے کے لئے ایک وسیع البنیاد سروس پاکستان ایڈمنسٹریٹو سروس کے نام سے بنانے کی سفارش بھی کی تھی جس کے لئے تمام محکموں سے ایک خاص سطح سے اوپر کے افسروں کا انتخاب کیا جانا تھا۔ رپورٹ کی سفارشات کی رو سے وزارتوں کے لئے ماہرین کے مشوروں پر عمل کرنا ضروری تھا۔

رپورٹ کی انہی انقلابی تبدیلیوں کے پیش نظر اسے 1969 تک تو شائع ہی نہیں کیا گیا اور نہ ہی اس پر عمل درآمد ہو سکا اور یوں ایک اعلیٰ درجے کی رپورٹ جو اس ملک کی انتظامیہ میں ایک خوشگوار انقلاب لاسکتی تھی بیوروکریسی کی روائتی ہٹ دھرمی کے باعث ہمیشہ کے لئے سرد خانے میں پھینک دی گئی۔ صاف ظاہر ہے کہ بیوروکریسی نہ تو اپنے آپ پر کوئی قدغن لگانے دیتی تھی اور نہ ہی اپنے اختیارات اور حیثیت میں کسی بنیادی تبدیلی کی اجازت دے سکتی تھی۔

اصلاحات سے متعلق مدافعت بیوروکریسی کے لئے کوئی نئی بات نہ تھی۔ دوسرے اداروں کی طرح بیوروکریسی بھی کسی ایسی ہی متوقع تبدیلی کے خلاف جس سے اس کے مفادات کو خطرہ لاحق ہو جائے پوری پوری مدافعت کرتی ہے۔

اس سارے تجزیے کا مقصد یہ تھا کہ بیوروکریسی نے تمام مجوزہ اصلاحات کی پوری طاقت سے مخالفت کی اور اس میں اسے نمایاں کامیابی ہوئی کیونکہ ان کے نزدیک ان اصلاحات کا مقصد اس اجارہ داری کو ختم کرنا تھا جس کے باعث کلیدی عہدوں پر ان کی مکمل گرفت تھی اور یوں انتظامی اصلاحات کو بیوروکریسی نے صدر پاکستان وزرا اور دوسرے با اثر سیاسی لیڈروں سے اپنے تعلقات کی بنا پر نافذ ہونے سے پہلے ہی ختم کر کے رکھ دیا۔

زرعی و صنعتی اصلاحات

کہا جاتا ہے کہ اٹھارہ سو ستاون کی بغاوت کے بعد انگریزوں نے برصغیر میں جاگیرداریوں اور زمینداریوں کی از سرِ نو تقسیم کی اور ان تمام بڑے بڑے زمینداروں اور نوابوں سے جنہوں نے انگریزوں کے خلاف بغاوت میں حصہ لیا تھا زمین چھین کر اپنے نمک خواروں اور بہی خواہوں میں تقسیم کردی۔ ضرورت تو اس بات کی تھی کہ پاکستان بنتے ہی اس طرح کے عمل کو دہرایا جاتا اور یہ زمینیں ان کسانوں میں تقسیم کردی جاتیں جو محنت کرنا اور ہل چلانا تو جانتے تھے مگر ان کے پاس گزر اوقات اور اپنے بچوں کا پیٹ پالنے کے لئے ملک عزیز میں چپہ بھر زمین بھی نہ تھی اور جو قیام پاکستان کے بعد غربت سے اپنا دامن نہ چھڑا سکے تھے۔

سچ پوچھیے تو یہ قائداعظم کی مسلم لیگ کے منشور میں شامل تھا اور بہت کم لوگ یہ جانتے ہیں کہ پاکستان بننے کے بعد مسلم لیگ نے اپریل1948 میں زرعی اصلاحات نافذ کرنے کے لئے ایک کمیٹی بھی قائم کی تھی، جس نے جاگیرداری اور زمینداری سسٹم ختم کرنے کے لئے تجاویز پیش کیں، جن میں کہا گیا کہ کسی شخص کو 150 ایکڑ نہری سے زیادہ اور 450 ایکڑ بارانی سے زیادہ زمین رکھنے کی اجازت نہ دی جائے۔ باقی ماندہ زمین گورنمنٹ خریدے۔ کسی زمیندار کو بھی مجموعی طور پر 15 لاکھ روپے سے زیادہ معاوضہ نہ دیا جائے۔ موروثی مزارعین کو حقوق ملکیت دے دیئے جائیں۔ عارضی مزارعین کی مدت مزدعہ کم از کم پندرہ برس ہونی چاہیے۔ زمین کی کاشت کو آپریٹو طریقوں سے کی جائے۔ مزارعین کا پیداوار میں حصہ بڑھایا جائے۔ ان مجوزہ اصلاحات پر سخت قسم کے اعتراضات لگائے گئے اور یہ کبھی قانونی طور پر نافذ العمل نہ ہوسکیں۔

بہرحال1959ء 1972اور 1977میں زرعی اصلاحات پر پھر توجہ دی گئی اور مارشل لاریگولیشن 64اور 115کے تحت زمین کی زیادہ سے زیادہ حد ملکیت 500ایکڑ نہری (20مربعے)اور 1000ایکڑ (40مربعے)بارانی یا غیر نہری مقرر کی گئی۔ اس کے علاوہ زمینداروں کو 150ایکڑ زمین اس حد ملکیت کے علاوہ اپنے پاس رکھنے کی اجازت دی گئی بشرطیکہ ایسی زمین پھولوں کے باغات زرعی فارم یا شکارگاہوں کے لئے استعمال میں لائی جارہی ہو۔ مارشل ریگولیشن 115کے ذریعے یہ حد گھٹا کر 150ایکڑ نہری یا 300ایکڑ بارانی کر دی گئی۔ موجودہ حد ملکیت ایل آر اے 11کے تحت 100ایکڑ نہری اور دوسو ایکڑ بارانی مقرر کر دی گئی ہے اور اس میں کوئی رعایت نہیں دی گئی۔

کہنے کو تو حد ملکیت کم کر دی گئی ہے مگر حقیقت میں اب بھی زمینداری نظام اسی طرح قائم ہے جیسا کہ انگریزوں کے وقت میں تھا۔ اب بھی ہزاروں ایکڑ زمین انفرادی ملکیت میں ہے۔ زیادہ سے زیادہ لوگوں نے زرعی اصلاحات کے مقصد کو ختم کرنے کے لئے بے نامی طور پر زمین تقسیم کر رکھی ہے اور وہ بھی اپنے عزیز و اقارب میں جن سے پاور آف اٹارنی لے رکھی ہے۔

زرعی اصلاحات کا مسئلہ ایشیائی ملکوں میں خاص طور پر بہت زیادہ اہمیت کا حامل ہے۔ زرعی اصلاحات اس لئے بھی اہم ہیں کہ ان سے ملکی ترقی میں استحکام پیدا ہوتا ہے اور معاشیاتی ترقی جو ایک خاص حد تک پہنچ کر رک جاتی ہے پھر سے اپنی پیداواری صلاحیتیں بڑھا لیتی ہے۔ غریب کسانوں کی اکثریت جو استحصالی قوتوں کا تنہا مقابلہ نہیں کر سکتی زرعی اصلاحات کے بل بوتے ایک بار پھر کام پر لگ جاتی ہے۔ اس سے نہ صرف زرعی پیداوار میں اضافہ ہوتا ہے بلکہ حقوق ملکیت کی مساویانہ تقسیم انسانی تکریم کا باعث بنتی ہے اور دیکھا جائے تو یہی سیاسی جمہوریت کی بنیاد ہے۔ گزشتہ کئی سالوں سے مزید زرعی اصلاحات کی ضرورت بڑھ گئی ہے۔ بڑے زمینداروں نے کیڑے مارنے والی ادویات اور کھادوں کے بے دریغ استعمال اور محکمہ زراعت کے ترجیحی سلوک کی وجہ سے حاصل ہونے والے تمام فائدے اپنی جھولی میں ڈال لئے ہیں۔ اسی لئے امیر زیادہ امیر اور غریب زیادہ غریب ہوتا جا رہا ہے۔

حکومت پاکستان نے زرعی اصلاحات کے بارے میں دو رخی حکمت عملی اختیار کر رکھی ہے۔ زرعی پیداوار بڑھانے کے لئے ضروری ہے کہ ترقی کے داؤ پیچ حاصل کئے جائیں۔ مصنوعی

کھادیں فراہم کی جائیں اور فصلوں کے بچاؤ کے لئے وسیع پیمانے پر کیڑے مار دواؤں کا استعمال کیا جائے اور سب سے ضروری یہ کہ زمین تیار کرنے کے لئے اور فصل بونے کے لئے ٹریکٹر استعمال کئے جائیں۔ یہ سب کچھ ایک عام کسان کو جس کے پاس زمین کے چھوٹے چھوٹے ٹکڑے ہوں میسر نہیں آ سکتا۔ یہ بڑے بڑے رقبوں والے مالکان کے لئے ہی سود مند ہو سکتا ہے۔ جو یہ سب کچھ خریدنے کی استطاعت رکھتے ہوں، زرعی حکمت عملی کا دوسرا رخ یہ ہے کہ چھوٹے کسان قرضوں کے بغیر نہ تو کھاد بیج اور ادویات خرید سکتے ہیں اور نہ ہی امداد باہمی کے اصولوں پر ہمارے دیہاتوں کے چھوٹے کاشتکار مل جل کر فصلیں کاشت کرنے کا عمل جاری رکھ سکتے ہیں اگرچہ حکومت نے چھوٹے پیمانے پر بعض علاقوں میں کوآپریٹو فارمنگ کے تجربات کئے ہیں، جن میں اکثر ناکامی ہوئی ہے۔ حالانکہ سوشلسٹ ممالک میں امداد باہمی کے اصولوں کے تحت ہی زراعت کے شعبے کو چلایا جا رہا ہے اور چین کو اس کی بہترین مثال کے طور پر پیش کیا جا سکتا ہے۔

کہا جاتا ہے کہ اگر چین میں زمینوں سے متعلقہ مسائل بروقت حل کر لئے جاتے تو شاید کمیونسٹ انقلاب نہ آتا۔ اٹھارویں انیسویں صدی میں چین کا زرعی نظام دنیا بھر میں بہترین سمجھا جاتا تھا۔ یہ ایک ایسا سماجی اور سیاسی نظام تھا جس میں کھیتی کے مالک اور کاشت کرنے والے مزارعے اپنی ذمہ داریوں اور حقوق سے پوری طرح آگاہ تھے لیکن آہستہ آہستہ مزارعین اور مالکان کے تنازعات نے زرعی پیداواری نظام کو تباہ کر کے رکھ دیا جو آگے چل کر سرخ انقلاب کا پیش خیمہ ثابت ہوا کیونکہ نہ تو مزارع کو اس کی ضرورت کے مطابق کاشت کاری کے لئے ضروری سرمایہ مہیا کیا جاتا تھا اور نہ ہی اسے زمین کے چھوٹے چھوٹے ٹکڑوں سے اس قدر پیداوار حاصل ہوتی تھی کہ اسے دو وقت کی روٹی میسر آ سکے۔ اس پر طرہ یہ کہ انتظامیہ کی حالت دن بدن دگرگوں ہو رہی تھی۔ ذرائع رسل و رسائل تقریباً ختم ہو کر رہ گئے تھے۔ بیسویں صدی کے شروع ہوتے ہی سرمائے کی سہولت نہ ہونے کے برابر رہ گئی اور اس طرح یہ زرعی نظام ناکارہ ہو گیا۔ یہی وجوہات تھیں کہ چین کے کونے کونے سے کسان اور مزدور "لانگ مارچ" میں شریک ہونے شروع ہو گئے اور پھر پوری دنیا نے دیکھا کہ گراں خواب چینی سنبھلنے لگے۔ وہ فرسودہ نظام جو عوام کو پیٹ بھر روٹی اور تن ڈھانپنے کے لئے کپڑا نہ دے سکتا تھا زمین بوس ہو کر رہ گیا۔

گفتند جہان ما آیا بتو می سازد
گفتم کہ نمی سازد گفتند کہ برہم زن

(اقبال)

انہی کسانوں اور مزدوروں کو جب انقلاب چین کے بعد کھیتیاں کاشت کرنے کے مواقع ملے تو انہوں نے زرعی شعبے میں نہ صرف اسی کروڑ انسانوں کے لئے وافر خوراک بھی مہیا کی بلکہ صنعت وحرفت میں بھی وہ آج دنیا میں پیچھے نہیں ہیں۔

حکومت سندھ نے 3 مارچ 1947 کو گورنمنٹ ہاری انکوائری کمیٹی مقرر کی جس کے مقاصد میں ہاریوں کی ممکنہ شکایات دور کر کے ایسی تجاویز پیش کرنا شامل تھا، جس سے ان کا معیار زندگی بہتر ہو سکے اور اگر کمیٹی اپنی رپورٹ میں تجویز کرے کہ ہاریوں کو ان کے حقوق دیے جائیں جو یقیناً زمینداروں کے لئے چنداں سودمند نہ ہوگا تو اس صورت میں زمینداروں کے تحفظات کا خاطر خواہ انتظام کیا جائے۔

کمیٹی کے ممبر مرحوم ایم مسعود (آئی سی ایس) نے اکثریتی ممبران کی رپورٹ سے اتفاق نہ کیا اور مئی 1948 میں اپنا اختلافی نوٹ لکھا جو اس وقت تو شائع نہ کیا گیا مگر اپریل 1949 میں عوام کے اصرار پر یہ جاری کر دیا گیا۔ اختلافی نوٹ ان الفاظ سے شروع ہوتا تھا۔

"ہاری (سندھی مزارعین) کہنے کو تو انسان ہیں مگر وہ ڈھور ڈنگروں جیسی زندگی گزارنے پر مجبور ہیں اور انہیں انسانی حقوق حاصل نہیں ہیں۔ ہاریوں کی اکثریت زمینداروں کی اس رعیت کی طرح ہے جن کے کوئی سماجی سیاسی یا معاشی حقوق نہیں ہوتے۔ انہیں ہر لمحے زمین سے بے دخل کئے جانے، چوری کے الزام لگائے جانے اور ان کی عورتوں کو اغوا کئے جانے کا ڈر رہتا ہے"۔

آگے چل کر ایم مسعود لکھتے ہیں ہاری اور زمیندار متضاد حیثیت رکھتے ہیں۔ ایک محرومی اور مصائب کی انتہا پر رہتا ہے۔ دوسرا عیش وعشرت اور فضول خرچی کی انتہا پر "ہاریوں کی تعداد (1948 میں 20) لاکھ جبکہ زمینداروں کی صرف سات ہزار ہے۔ ایک چھوٹے سے طبقے کی پرتعیش زندگی نے سندھ میں انسانوں کی اکثریت کی زندگی اجیرن کر رکھی ہے۔ ہاری کو محض اس لئے ذلیل کیا جاتا ہے کہ جو زمین وہ کاشت کرتا ہے اور جس پر اس کی زندگی کا دارومدار ہے وہ زمیندار کے مکمل کنٹرول میں ہے جو اسے کسی وقت بھی بے دخل کر سکتا ہے"۔

"چونکہ اسے اس بات کا یقین نہیں ہے کہ زمین اس کے پاس رہے گی بھی یا نہیں اس لئے وہ اس کی کاشت میں دلچسپی نہیں لیتا۔ یہ خیال اس کا جوش عمل ختم کر کے اسے دکھی بھی کر دیتا ہے کہ جو فصل وہ اپنا خون پسینہ بہا کر اگائے گا اس کا بیشتر حصہ زمیندار اٹھالے جائے گا۔ اسی لئے اسے پیداوار بڑھانے کی فکر نہیں ہوتی"۔ سر آرتھر ینگ نے کہا تھا: "ذاتی ملکیت کا جادو ریت کو سونے میں بدل دیتا ہے۔ آپ کسی شخص کو ہر طرح سے محفوظ ملکیت کے ساتھ بنجر زمین بھی دے کر دیکھیں وہ اسے باغات میں میں تبدیل کر دے گا، اس کے برعکس اسے پٹے پر بنا بنایا باغ دے دیں تو وہ اسے صحرا میں تبدیل کر دے گا"۔ اور آخر میں مسعود مرحوم نے وہ معرکۃ الآرا فقرہ لکھا۔

"ہاری کمیٹی کی ان سفارشات سے ازمنہ وسطی میں غلاموں کی تجارت کرنے والوں کا شائبہ پایا جاتا ہے"۔

"ہاری بے دخلی کے عمل سے شدید طور پر خوفزدہ رہتا ہے کیونکہ نہ صرف اس سے زمین بھی چھن جاتی ہے بلکہ اس کے دوست عزیز اور رشتہ دار بھی چھن جاتے ہیں اور وہ گاؤں اور گھر بھی جہاں وہ پیدا ہوا اور پلا بڑھا اور جب زمیندار اور اس کے کارندوں کے ظلم وستم سے تنگ آ کر شدید دباؤ کے تحت وہ گھر بار چھوڑنے پر مجبور ہو جاتا ہے تو پھر وہ ایک اور زمیندار کی تلاش میں نکل کھڑا ہوتا ہے جو شاید اس سے نرم سلوک کرے۔ بہر حال رضا کارانہ طور پر زمین چھوڑنے کے واقعات بہت کم سننے میں آتے ہیں"۔

"مستقبل کا غیر یقینی ہونا اور محنت کا پھل نہ ملنا ہاریوں کے اخلاق و کردار پر اثر انداز ہوتا ہے۔ اخلاقی قدریں معاشی اور سماجی قدروں سے وابستہ ہوا کرتی ہیں اور جب سماجی اور معاشی قدروں کا تصور ہی ختم ہو جائے تو پھر ان کی اخلاقی قدریں بھی کمزور پڑ جاتی ہیں۔ نبی کریم۔ صلعم۔ نے فرمایا تھا کہ "غربت اور محتاجی انسان کو کفر کے راستے پر ڈال دیتی ہے"۔ ہر وقت بے دخلی کا خوف اسے نڈر اور بیباک بھی کر دیتا ہے۔ غربت کی جس نچلی سطح پر وہ زندگی گزارتا ہے وہ اسے کبھی کبھی جرم کے راستے پر بھی ڈال دیتی ہے۔ عدم تحفظ اور بھوک جو اسے اور اس کے بچوں کو گھیرے رہتے ہیں اور جن سے بچنے کا کوئی راستہ دکھائی نہیں دیتا تو اسے ان مصائب کا حل ڈاکے مارنے اور قتل کرنے ہی میں نظر آتا ہے۔ کچھ لوگ تو اس راستے پر چلتے رہتے ہیں اور کچھ ایسے بھی ہیں جو قانون کی گرفت میں آ جاتے ہیں۔ اگر ان لوگوں میں آج کچھ نیکیاں باقی ہیں تو

وہ مذہب کی وجہ سے ہیں"۔

تجارت اور صنعت کے میدان میں صنعت کاروں اور تاجروں نے بیوروکریسی کے ساتھ گٹھ جوڑ کر کے ان سے جو مراعات حاصل کیں اس کی مثال کسی ترقی پذیر ملک میں نہیں ملتی۔ بائیس خاندانوں کی اکثریت نے اپنے کاروبار کا آغاز بطور تاجر اور برآمد کنندگان کے کیا تھا۔ 1960 میں صنعتی میدان میں اعلیٰ درجے کے 100 صنعتکاروں میں سے صرف 17 پاکستان بننے سے پہلے صنعت کا تجربہ رکھتے تھے۔

پہلی اور دوسری پانچسالہ منصوبہ بندی رپورٹ کے مطابق بھی صرف تاجروں کے پاس ہی زاید سرمایہ تھا جنہیں صنعتیں لگانے کی طرف راغب کیا گیا۔ پاکستان انڈسٹریل ڈویلپمنٹ کارپوریشن کا قیام بھی اسی نظریے کے تحت عمل میں لایا گیا۔ تاجر اپنا سرمایہ صنعتوں میں لگانے سے گریزاں تھے۔ اس لئے حکومت نے خود کارخانے قائم کر کے اور انہیں صحیح طور پر کامیاب بنا کر سرمایہ داروں اور تاجروں کے ہاتھ فروخت کیا۔ بظاہر تو یہ صنعتی ترقی کے لئے انتظامیہ کا ایک مستحسن قدم تھا مگر سرمایہ داروں نے بھی صرف وہی صنعتیں حاصل کیں جو تجربات کے مراحل سے گزر کر کامیاب اور منافع بخش صنعتوں میں تبدیل ہو چکی تھیں اور جن کے منافع کی شرح بہت زیادہ تھی۔ اکثر صنعتیں بیوروکریسی کی ملی بھگت سے اونے پونے داموں سرمایہ داروں کے ہاتھ فروخت کی گئیں۔ اس میں بھی ان کا اپنا سرمایہ کم تھا اور بنکوں سے بہت کم شرح سود پر حاصل کئے گئے سرمائے کی حد کہیں زیادہ تھی۔

اس دور میں جس قدر رعایتیں صنعتی میدان میں حاصل تھیں وہ شاید ہی کسی اور شعبے میں ہوں۔ سٹیٹ بنک کی کریڈٹ انکوائری کمیٹی کی ایک رپورٹ کے مطابق 1959 میں بنکوں کے 222 کھاتہ دار مجموعی طور پر جاری شدہ قرضوں کے تین میں سے دو حصوں پر اپنی اجارہ داری حاصل کئے ہوئے تھے۔ اسی دوران گستاؤ پاپانک نے اپنی پہلی رپورٹ اور بعد ازاں اپنی کتاب میں لکھا کہ پاکستان میں "تقریباً تین ہزار انفرادی فرموں میں سے صرف چوبیس فرمیں یا کمپنیاں ایسی تھیں جو پورے ملک کی آدھی صنعتی دولت کو کنٹرول کر رہی تھیں۔ مگر صنعتی اجارہ داری کا پول اسوقت کھلا جب ڈاکٹر محبوب الحق نے اپنی مشہور تقریر میں اس بات کا اظہار کیا کہ پاکستان کی معاشیات پر 22 خاندانوں کی اجارہ داری ہے جو کل صنعتوں کے 66 فیصد حصے پر، انشورنس

کے کاروبار کے 70 فیصد حصے پر اور بنکوں کے 80 فیصد حصے پر قابض ہیں۔ ان معدودے چند لوگوں نے صنعتوں اور تجارت پر اپنی اجارہ داری کیسے حاصل کی۔ شاہد الرحمٰن اپنی مشہور زمانہ تحقیقی رپورٹ میں ایک بہت بڑے صنعتکار یوسف ہارون کے حوالے سے لکھتے ہیں: "آج پاکستان میں کوئی ایسا کاروبار نہیں جو وزیروں اور سیکرٹریوں کو رشوت دیے بغیر چلایا جا سکے"۔ یہی نہیں بلکہ 22 خاندانوں کی حاصل کردہ زیادہ تر دولت انتظامیہ کے درختوں پر پھلی پھولی، اس نے بیورو کریسی کی بدعنوانی میں جڑیں پکڑیں، اس کو ٹیکس چوری، بنکوں کے (برائے نام سود پر لئے گئے) قرضوں، خصوصی مالی مراعات اور ان کی بنیادیں رکھنے والوں کے خون پسینے اور آنسوؤں سے سینچا گیا۔

فوج اور حکومت

اس ملک کے پڑھے لکھے طبقے نے کبھی اس اہم مسئلے پر غور نہیں کیا کہ آخر فوج کو سیاست میں کن وجوہات کی بنا پر ہمیشہ برتری رہی ہے۔ وہ کون سے عوامل ہیں جو بار بار اس ملک میں مارشل لا نافذ ہونے کا سبب بنتے ہیں۔ عام طور پر یہ کہا جاتا ہے کہ فوج صرف اس وقت مداخلت کرتی ہے جب ملک تباہی کے دہانے پر کھڑا ہوتا ہے اور یہ مداخلت صرف ایک عارضی معاملہ ہوا کرتا ہے۔ مختلف سیاسی جماعتوں کے آپس میں الجھاؤ اور صوبائی وعلاقائی لیڈروں کا ملکی وسائل کی تقسیم پر تنازعات جو خانہ جنگی کا پیش خیمہ ثابت ہو سکتے ہیں، مداخلت کی وجوہات بنتے ہیں اور جونہی ان مسائل کے حل کی کوئی صورت نکلتی نظر آتی ہے، فوج جمہوریت کو بحال کر دیا کرتی ہے۔ لیکن حقیقت میں ایسا نہیں ہوتا۔ مارشل ایوب اور جنرل ضیا کا دور حکومت دس دس برسوں سے کچھ زیادہ ہی تھا۔ ایوب خان نے "بنیادی جمہوریت" کے ذریعے انتخابات میں کامیابی کے بل بوتے پر اشرافیہ، بیوروکریٹس، زمینداروں اور تاجروں کے تعاون سے ایک ایسی سیاسی جماعت بنائی جس کے ہوتے ہوئے اب اسے فوج کی پشت پناہی درکار نہ تھی۔ ضیاالحق بھی اپنی حکومت کو جائز قرار دینے کی کوششوں میں بھٹو کے سوشلزم کے کارڈ کے مقابلے میں اسلامی کارڈ استعمال کرکے "علما اور مشائخ" کی مدد سے اسلام پسند عناصر کو ایک پلیٹ فارم پر لے آیا اور اس طرح اپنی حکمرانی مضبوط کی۔

وقت نے یہ بھی ثابت کر دیا ہے کہ چاہے ملک کا سیاسی لیڈر جونیجو ہو یا بھٹو۔ وہ ایک کٹھ پتلی وزیراعظم ہو یا اپنا الگ سیاسی مقام رکھتا ہو اس سے کوئی فرق نہیں پڑتا، آخر کار فوج کا اعتماد برقرار رکھنا اس کے لئے ضروری ہوتا ہے، انتخابات میں بھاری اکثریت سے جیتنا کافی نہیں۔ بھٹو

کو اس بات کا اچھی طرح اندازہ تھا کہ اکثریتی سیاسی پارٹی کا لیڈر ہونے کے باوجود جرنیلوں کی طاقت اس سے زیادہ ہے جب تک ان کے قدرتی حلقہ انتخابات کی اعانت حاصل نہ ہوگی، وہ ان کا مقابلہ نہیں کرسکتا۔ چنانچہ اس کی تمام تر سیاسی حکمت عملی ان حلقوں میں اثر و رسوخ حاصل کرنے کے گرد گھومتی رہی۔ مُصطفیٰ جیسے کہنہ مشق اور منجھے ہوئے جہاندیدہ سیاستدان جو نواب کالا باغ کے تربیت یافتہ تھے، اسی کام پر مامور کئے گئے تھے، وہ روایتی فوجی علاقوں کی حمایت حاصل کرنا چاہتا تھا۔

پنجاب کے بارانی اضلاع میں کسانوں کے لاکھوں خاندان جن کی آبادی تیزی سے بڑھتی رہتی ہے اور جن کی زمینوں کے رقبے اتنے زیادہ نہیں کہ وہاں خاندان کے تمام افراد کاشتکاری کے کام پر لگائے جاسکیں۔ اپنے نوجوانوں کی فوج میں بھرتی کو ترجیح دیتے ہیں۔ ملک کی معاشیاتی اور ترقیاتی سکیموں میں کام کرنا ان کے لئے چنداں سود مند نہیں ہوا کرتا۔ ایک تو یہ سکیمیں زیادہ تر شہری علاقوں کے لئے بنائی جاتی ہیں اور دوسرے حکومت ایسی ترقیاتی سکیموں پر اتنا روپیہ خرچ نہیں کرتی کہ وہ ہزاروں خاندانوں کی کفالت کرسکیں۔ ایوب کے ترقیاتی دور کے دس سنہری سال (جنہیں بہت زیادہ پبلسٹی دی گئی) بھی غریب عوام کی قسمت نہ بدل سکے۔ اس دور میں اگر کسی کو فائدہ پہنچا تو وہ سرمایہ دار تھے یا بڑے بڑے زمیندار جنہوں نے کمرشل بنیادوں پر نہری علاقوں میں بڑے بڑے زرعی فارم بنا کر جدید مشینی طریقوں سے لاکھوں کروڑوں روپے کمائے اور پسماندہ علاقوں کے کسان خوراک کی بڑھتی ہوئی قیمتوں سے تو نالاں تھے ہی۔ اب قوت خرید میں مزید کمی کے باعث وہ زندگی کی دوڑ میں پیچھے رہنے لگے۔ یوں بھٹو کو ان کا رخ بائیں بازو کی طرف موڑنے میں خاطر خواہ کامیابی ہوئی اور اسلامک سوشلزم کا نعرہ ہر طرف گونجنے لگا۔ یہ طبقہ اس کے ساتھ ہوگیا۔

جب ملک کی معاشی ترقی کا سہرا مارشل ایوب نے باندھ لیا اور بھٹو نے اسلامک سوشلزم کے ذریعہ انقلاب لانے کا موقع گنوا دیا تو ضیا الحق نے اسلامی نظام نافذ کرنے کی امید دلا کر علما اور مشائخ کو اکٹھا کرلیا مگر اپنے گیارہ سالہ دور حکومت میں اسلامی نظام تو کیا نافذ ہوتا ملک ناجائز اسلحہ کی دوڑ اور ہیروئن کے کاروبار جیسی لعنتوں کا شکار ہوگیا۔ البتہ اس تمام تگ و دو میں جرنیلوں نے انتظامیہ میں کلیدی عہدوں پر سی ایس پی افسروں کی اجارہ داری ختم کردی اور اب انتظامیہ اور

نیم مختار اداروں اور کارپوریشنوں کے بڑے بڑے عہدوں پر ریٹائرڈ جرنیل صاحبان کا تقرر کیا جانے لگا۔ اسے پارلیمانی طرز حکومت کی ناکامی کہہ لیجئے یا سیاسی ابتری، جس کا آغاز، مارچ 1958 میں ہو چکا تھا۔ جب مشرقی پاکستان کے چیف منسٹر اور عوامی لیگ کے عطاالرحمٰن بجٹ پاس نہ کرا سکے۔ ستمبر 1958 میں اسمبلی کے ڈپٹی سپیکر اور حزب اختلاف کے درمیان شدید جھڑپوں میں ڈپٹی سپیکر بری طرح زخمی ہو گئے تھے۔ حالات مغربی پاکستان میں بھی سخت کشیدہ تھے۔ مارچ 1958 میں ڈاکٹر خان صاحب لاہور میں قتل کر دیئے گئے۔ اکتوبر 1958 کے پہلے ہفتے میں مسلم لیگ نے سول نافرمانی کی تحریک چلانے کی دھمکی دے ڈالی اور مسلم نیشنل گارڈ نے مغربی پاکستان کے کئی شہروں میں پریڈیں شروع کر دیں۔ اکتوبر میں ہی قلات کے سابق حکمران نے ریاست کی علیحدگی کا اعلان کر کے صدر پاکستان کے ساتھ ملاقات سے بھی انکار کر دیا۔ حکومت کے کہنے پر فوج نے مداخلت کر کے خان آف قلات کو گرفتار کر لیا۔ پولیٹیکل سائنس کے ایک پاکستانی نژاد امریکی پروفیسر ڈاکٹر خالد بن سعید نے اس دور کے حالات پر روشنی ڈالتے ہوئے لکھا:

"پاکستان کا نظم و نسق ایک ایسی ریاست کی طرح تھا جہاں ہر سیاسی اور صوبائی گروپ دوسرے گروپ سے برسرپیکار تھا۔ طاقت کے حصول کے لئے ایک نہ ختم ہونے والی بے رحمانہ جدوجہد تھی۔ اکثر لیڈر صرف اپنے بارے میں اپنے خاندان کے بارے میں یا زیادہ سے زیادہ اپنے سیاسی گروپ کے بارے میں سوچتے تھے۔ پاکستان کے بارے میں تو وہ کبھی بھولے سے بھی ذکر نہ کرتے"۔

برما اور عراق کی فوجی بغاوتوں سے متاثر ہو کر پاکستان کی فوجی جنتا نے بھی کروٹ لی اور سول حکومت میں مداخلت کا جواز انتظامیہ کی ناکامی اور نظم و نسق کے مکمل خاتمے کو بنایا گیا۔ ایوب خان کو افواج پاکستان کا سپریم کمانڈر بنایا گیا لیکن یہ طریق کار زیادہ دن نہ چل سکا۔ سکندر مرزا مستعفی ہونے پر مجبور ہوئے اور حکومت کی باگ ڈور مکمل طور پر فوج کے ہاتھ میں آ گئی۔

مارشل لاء کے نفاذ پر قوم کو اس وقت بھی وہی خوشخبری سنائی گئی جس کا اعادہ آنے والے مارشل لاء کے ادوار میں بھی ہوتا رہا ہے اور جسے اب سیاسی حلقوں اور عوام نے اچھی طرح ذہن نشین کر لیا ہے۔:

"جنرل ایوب خان کے آنے سے ایک نئے دور کا آغاز ہوا ہے۔ افواج پاکستان نے بدنظمی دور کرنے اور سماج دشمن سرگرمیوں کا قلع قمع کرنے کا بیڑہ اٹھالیا ہے۔ تاکہ اعتماد، تحفظ اور پائیدار امن کی ایسی فضا پیدا کی جائے جو آخر کار ملک کو جمہوریت کی طرف واپس لا سکے"۔

مارشل لاء نے سول بیوروکریسی کے اقتدار میں شرکت کے خواب بھی چکنا چور کر دیے۔

نہ خدا ہی ملا نہ وصال صنم

جمہوریت بھی ہاتھ سے گئی اور اقتدار کا منہ دیکھنا بھی نصیب نہ ہوا۔ شروع میں مارشل لاء کے ارباب اختیار نے روزمرہ کا نظام حکومت بھی درمیانے اور نچلے درجے کے افسران سے ہی چلایا اور افسران اعلیٰ کو ایک طرف کر دیا گیا، جس سے ان حضرات کے اعتماد کو ٹھیس پہنچی۔ اب یہ لوگ گومگو کی حالت میں تھے کہ جانے ان کے ساتھ کیا سلوک کیا جاتا ہے اور یہ عمل کچھ زیادہ دور نہ تھا۔ سول بیوروکریسی اب ملٹری بیوروکریسی کی آلہ کار تھی جس کا کام ملٹری بیوروکریسی کے احکامات کی تعمیل کرانا تھا، جو اب سیاسی آقاؤں کا درجہ رکھتی تھی۔

دسمبر 1958 میں صدر ایوب نے انتظامیہ کی تنظیم نو کے لئے جی احمد (ایک پرانے آئی سی ایس آفیسر) کی سرکردگی میں ایک کمیٹی بنائی۔ فروری 1959 میں اختر حسین (ایک آئی سی ایس آفیسر) کو صوبائی انتظامیہ کمیشن کا سربراہ مقرر کیا گیا۔ ایک مارشل لاء ریگولیشن مارچ 1959 میں جاری کیا گیا، جس کے تحت اعلان ہوا کہ وہ سرکاری ملازمین جو نا اہلی اور بددیانتی کے مرتکب پائے گئے جبری ریٹائر کر دیے جائیں گے یا انہیں ملازمت سے نکال دیا جائے گا۔ اس مقصد کے لئے سکریننگ کمیٹیاں قائم کی گئیں، جن کا طریق کار تو واضح نہ تھا اور نہ ہی اس بات کا ثبوت تھا کہ انہوں نے اس ضمن میں تمام قانونی تقاضے پورے کئے تھے یا نہیں۔ بہرحال نتیجہ یہ برآمد ہوا کہ مرکزی حکومت کے تقریباً 1662 افسروں کے خلاف کارروائی کی گئی ان میں سے 823 آفیسر یا تو نکال دیئے گئے یا جبری ریٹائر کر دیے گئے اور باقی معمولی سزا کے مستحق قرار پائے۔][اس من مانی کارروائی کا اثر یہ ہوا کہ بیوروکریسی کے حوصلے وقتی طور پر پست ہو گئے، اب ان کے لئے دو ہی راستے رہ گئے تھے یا تو وہ چپ چاپ وردی میں ملبوس آقاؤں کے مقاصد پورے کرنے میں تعاون کریں یا پھر ان کی ناراضگی مول لیں، جس کا نتیجہ ان کی ملازمت سے علیحدگی میں ظاہر ہو سکتا تھا۔

ایوب مخالف تحریک جو1968 کے اواخر اور1969 کے شروع میں چلی تھی اس نے آہستہ آہستہ بیوروکریسی کی مخالف تحریک کا روپ دھار لیا،اس کا نمایاں پہلو سول سروس پر عوام کی بھرپور تنقید تھا۔ان دنوں مقبول عام نعرے "نوکر شاہی مردہ باد "اور "رشوت ستانی ختم کرو "اسی تحریک کی پیداوار تھے۔ اس دوران سرکاری ملازمین کے دو بڑے گروپ سول سروس آف پاکستان اور ڈاکٹرز،انجینئرز اور کالج ٹیچرز کا گروپ کھل کر ایک دوسرے کے مقابلے پر اتر آئے۔ جنرلسٹ اور سپشلسٹ کی ایک سرد جنگ کا آغاز ہوا۔اس کا نمایاں اور حیران کن پہلو یہ تھا کہ پہلی دفعہ مغربی پاکستان کی اسمبلی کے حکومتی پارٹی اور حزب مخالف کے ممبران نے متفقہ طور پر عوام میں بے اعتمادی کی اس لہر کے لئے بیوروکریسی کو ذمہ دار ٹھہرایا۔

مارشل لا حکومت جس نے ملک کی باگ ڈور مارچ1969 میں سنبھالی تھی سول سروس کے خلاف عوامی نفرت کا فوری طور پر نوٹس لیا اور چیف مارشل لا ایڈمنسٹریٹر نے اپنی پہلی تقریر میں "ایک صاف ستھری اور دیانت دار انتظامیہ " کی ضرورت محسوس کی۔ بعد میں بیوروکریسی کے خلاف الزامات کی چھان بین کے نتیجے میں 303 سینئر افسروں کو ملازمت سے برخاست کر دیا گیا،ان میں سول سروس آف پاکستان کے 38افسر بھی شامل تھے۔

اقتصادی منصوبہ بندی کے سات گناہ

آزادی کے فوراً بعد اقتصادی ترقی کے لئے منصوبہ بندی شروع کردی گئی۔ یوں تو "ترقی" کا عمل مختلف محکموں کے فرائض میں آزادی سے پہلے بھی شامل تھا اور زراعت، صنعت، معدنی ترقی، تعلیم، صحت، ٹرانسپورٹ وغیرہ کے محکموں کو اپنے اپنے دائرہ عمل میں ترقیاتی سرگرمیوں کو فروغ دینے کا فریضہ سونپا گیا تھا مگر نوآبادیاتی نظام میں اس "ترقی" کا مقصد برطانیہ یا اقتدار اعلیٰ کی ترقی کو پہلی ترجیح حاصل ہوتی تھی۔ دوسری بات یہ کہ مقامی ترقی کا دائرہ اس حد تک پھیل سکتا تھا جہاں نوآبادیاتی مقاصد اس کی اجازت دیتے تھے اور تیسری بات یہ کہ اس صورت حال میں "ترقی" کا عمل "کنٹرول" کی صورت اختیار کر گیا تھا۔ آزادی کے بعد اقتدار اعلیٰ اور نوآبادیاتی مقاصد کا حوالہ تو ختم ہوا مگر آج آزادی کے بعد بھی 53 سال گزرنے کے باوجود "کنٹرول" ہماری انتظامیہ کی نفسیات اور عمل درآمد میں اس قدر رچ بس گیا ہے کہ قومی حکومتوں اور بین الاقوامی اداروں کی ان تھک کوششوں کے باوجود آج تک نہ صرف موجود ہے بلکہ توانا اور تندرست ہے۔ یہ توانائی کہاں سے آئی ہے؟ دراصل کرپشن، نااہلی، اقربا پروری اور سیاست کی اس "خصوصی" دلچسپی کی کشید نے اس کو دو آتشہ بنا دیا ہے۔ چند سطور میں ان حالات کا تجزیہ پیش کیا جاتا ہے۔

اقتصادی ترقی کے عمل کا آغاز منصوبہ بندی کی تشکیل کی ضرورت محسوس کئے جانے سے ہوا۔ 1950 میں کولمبو منصوبہ وجود میں آیا، جب مغربی ممالک نے اشتراکیت سے بچانے کے

لئے ایشیا کی سابق نوآبادیوں کو امداد دینے کا اعلان کیا۔ اس کے لئے ان ملکوں سے ترقیاتی منصوبوں کی تشکیل کے لئے کہا گیا۔ جب یہ منصوبہ کوریا کی جنگ 1950۔(1952ء) کی نذر ہوا تو پاکستان نے فوراً اپنا پنج سالہ منصوبہ تیار کرنے کا فیصلہ کیا۔

اس سلسلہ میں پہلا قدم مختلف نوعیت کے سرکاری اور نیم سرکاری اداروں کے قیام سے ہوا۔ 1948 میں ترقیاتی بورڈ، وزارت اقتصادی امور اور ایک مشاورتی بورڈ بنا۔ 1951 میں اقتصادی کونسل بنائی گئی۔ 1953 میں منصوبہ بندی بورڈ کا قیام عمل میں آیا، جسے 1958 میں منصوبہ بندی کمیشن کا نام دے کر ایک وسیع تر تنظیم بنا دیا گیا۔ 1959 میں اس کے ساتھ ہی پراجیکٹ ڈویژن بنا کر منسلک کر دیا گیا۔

سرکاری اور نیم سرکاری ادارے (جنہیں کارپوریشن کا نام دیا گیا) بھی 1950 کی دہائی میں قائم کیے گئے، جن میں صنعتی ترقیاتی کارپوریشن PIDC۔ (1952) زراعتی اور صنعتی قرضوں کے لئے بھی دو مالی کارپوریشن PIFCO اور (ADC۔ 1949) ہوائی سفر کے لئے PIAC۔ (1965) پانی اور بجلی کی ترقی کے لئے 1958 WAPDA ء) قابل ذکر ہیں۔

1960۔70 کی دہائیوں میں مالیاتی کارپوریشنوں کو بنکوں کی شکل دی گئی، جن کو آج ADBP اور IDBP کہا جاتا ہے۔ ان کے علاوہ NDFC۔ PICIC۔ ICP۔ HBFC۔SBFC NIT۔ BEL۔ اور فیڈرل امداد باہمی بنک بھی قائم کیے گئے۔ ان کے انتظامی کنٹرول کے لئے ان کی متعلقہ وزارتوں میں شعبے قائم کیے گئے اور اس طرح وزارتوں میں ملازمین اور شعبوں کی تعداد میں اضافہ ہونا شروع ہوا۔

وزارتوں کی تعداد میں بھی اضافہ ہوا۔ روایتی انتظامی ذمہ داریوں کے ساتھ ساتھ غیر روایتی ذمہ داریاں بھی شامل ہوتی گئیں۔ امور خواتین، کھیل، ثقافت، خاندانی منصوبہ بندی، افرادی قوت، بیرون ملک پاکستانی، مذہبی امور، اقلیت، ماحول، سائنس اور ٹیکنالوجی، شماریات، امور نوجوانان، سماجی بہبود، توانائی وغیرہ کے لئے علیحدہ ڈویژن وفاقی سطح پر اور ان کے متوازی محکمے صوبائی سطح پر قائم ہوئے۔

1970 کی دہائی میں بہت سی صنعتوں، تجارتی بنکوں، چاول اور کپاس کی برآمد، تعلیمی اداروں، انشورنس، کمپنیوں اور جہاز رانی کو قومیانے کے بعد حکومت کا ادارہ جاتی دائرہ مزید وسیع

ہوتا گیا۔ پھران سب کے انتظام اور پالیسی کنٹرول کے لئے مزید ادارے بنائے گئے۔

انتظامیہ کے ارکان کی تعداد میں اضافہ کے ساتھ ہی ان کے زیر حفاظت وسائل۔ ان وسائل کی تقسیم کے اختیارات اور نجی شعبہ کی ترقی اور اس کو سہولیات دینے کے سلسلے میں اختیارات وغیرہ میں بھی وسعت پیدا ہوئی۔ خصوصاً 1950 کی دہائی میں بیرونی امداد کے آغاز اور 1960 کی دہائی میں بیرونی امداد میں اضافہ اور معاشی سرگرمیوں کی تیزی سے بیوروکریسی کی نفسیات کام کرنے کے طریقوں اور نجی شعبوں سے انتظامیہ کے تعلقات میں دوررس تبدیلیاں عمل میں آئیں۔

1970-1950 کا زمانہ نجی شعبہ کی حوصلہ افزائی کا زمانہ تھا۔ خود سرکاری اداروں کے فرائض میں زیادہ زور نجی شعبہ کی ضروریات اور سہولت کو اولین ترجیح دینے پر تھا۔ بیوروکریسی کے ترقیاتی فرائض کو آسان بنانے کے لئے ان کو (خصوصاً ایوب دور میں) اختیارات بھی اس طرح دیئے گئے کہ اس کام میں ان کی اپنی صوابدید کے مطابق فیصلہ کرنے میں آسانی ہو۔ اس سلسلہ میں قواعد وضوابط خود بیوروکریسی نے اپنی زبان میں بنائے اور لکھے۔ نتیجہ یہ نکلا کہ نجی شعبہ کے درمیان سہولتوں اور وسائل کی تقسیم زیادہ تر ان کی صوابدید کے ماتحت ہوگئی۔ بدعنوانی، اختیارات کے ناجائز استعمال اور رشوت کے فروغ کے لئے غالباً اس سے بہتر ترکیب ابھی تک ایجاد نہیں ہوئی۔

سرکاری ملازموں کی نفسیات میں بھی تبدیلی واقع ہوئی جو کہ ناگزیر تھی۔ مگر یہ تبدیلیاں اس طرح ہوئیں کہ نوآبادیاتی دور کی منفی خصوصیات تو ان کے رویوں کا حصہ رہیں۔ لیکن آزادی کے بعد ملازمت میں آنے والی نسل نے ان میں کچھ اور مزید منفی رویوں کا اضافہ کرلیا۔ نوآبادیاتی افسروں کے کردار کے مثبت پہلو البتہ اس نئے منظر نامہ سے غائب ہوگئے۔

اس بات کو واضح کرنے کے لئے ماضی کا حوالہ ضروری اس لئے ہے کہ نوآبادیاتی نظام نے افسروں کو اختیارات تو دیئے تھے مگر ساتھ ہی قانون کا احترام اور اس کی پابندی بھی ان کی تربیت کا حصہ تھی۔ ایک اور تاثر جو نوآبادیاتی نظام نے ہمارے عوام کے ذہن میں چھوڑا وہ حکومت کی (Omnipotence لامحدود صلاحیت) کا تھا۔ "حکومت سب کرنے کی اہلیت رکھتی ہے"۔ یہ نوآبادیاتی نظام کا ان کہا رہنما اصول تھا۔ ایسی حکومت کے افسروں کے لئے یہ لازم ہوگیا کہ اس انتظامی کھیل میں ان کا ایک کردار "مائی باپ" کا بھی تھا۔ یعنی ایک قادر مطلق حکومت کے "عقل

کل "پرزے۔ اب جو ترقیاتی وسائل کی تقسیم ان افسروں کے ذریعہ ہوئی تو اس "مائی باپ" تصور کی ایک جدید شکل سامنے آئی۔ یعنی ان افسروں کو ہی پتہ ہے کہ ملک اور قوم کے لئے کیا اچھا اور کیا برا ہے۔ عوام کو ان کا کہا بغیر تردد کے قبول کر لینا چاہیے۔ 1950-1970 کے لائے ہوئے نظام نے اپنے عوام کو یہی پیغام دیا۔ اس پیغام کے دوسرے سرے پر ایوب خان کا محدود جمہوریت کا تصور تھا۔

1965 کے بعد بیرونی امداد بند ہونے کی وجہ سے صنعتی ترقی کا عمل رک گیا۔ 1970 کے بعد یہ ظاہر ہوا کہ مشرقی پاکستان کے المیہ کے ذمہ دار یہی عقل کل والے ہیں تو صدر ایوب اور یحییٰ کے ساتھ ساتھ "خوشحالی کے دس سال" اور ان کے مصنفوں کے بت بھی ٹوٹے۔ بڑے بڑے ترقیاتی بیوروکریسی کے بت پاش پاش ہوئے اور انہی کے ملبہ سے بھٹو دور کی انتظامی اصلاحات کی عمارت اٹھائی گئی۔ لیکن بھٹو حکومت کی قومیانے کی پالیسی اور ایوب خان اور ان سے پہلے کے کنٹرول سسٹم کو برقرار رکھنے کا فیصلہ ایسا تھا کہ اس نے بھٹو دور کی حکومت کے ڈھانچہ میں ایک تضاد پیدا کر دیا۔ بھٹو کی انتظامی اصلاحات نے سی ایس پی کی مرکزیت کو تو مکمل طور سے ختم نہیں کیا مگر دوسرے سروس گروپوں کے لئے بھی ترقی کے راستے کھول دیئے۔ اس سے نہ صرف اختیارات کا مسئلہ حل ہوا بلکہ خوشحالی کے بہت سے نئے دروازے کھل گئے۔

1980 کی دہائی میں ضیا حکومت نے IMF کے مشورہ کے مطابق کنٹرول کم کرنے کی پالیسی پر عمل درآمد کرنے کا فیصلہ کیا۔ حکومت کی مالی حالت کا دباؤ ایسا تھا کہ اس کو IMF سے قرض مانگنا پڑا۔ اور IMF کے اندازے کے مطابق حکومت کے بجٹ کا خسارہ اور سرکاری شعبہ میں بڑھتے ہوئے نقصانات کا حل صرف یہ ہے کہ حکومت معیشت پر سے اپنا کنٹرول کم از کم حد تک لے آئے اور نجی شعبہ کو سرمایہ کاری کی اجازت دے۔ درآمدی لائسنسوں اور کئی قسم کے پرمٹ اور اجازتوں کی پابندی سے نجات دلائے۔ اس مقصد کے لئے ایک کمیشن بھی قائم کیا گیا لیکن صورت حال میں کوئی تبدیلی نہیں لائی جا سکی کیونکہ بیوروکریسی کی جانب سے ایک خاموش مزاحمت نہایت کارگر ثابت ہوئی۔ قومیائی گئی صنعتوں کو واپس نجی ملکیت میں دینے کے منصوبہ پر عمل درآمد نہ ہو سکا۔

انتظامی فیصلہ کرنے کی مرکزیت ختم کرنے اور دفتری ضابطوں اور اجازت ناموں کے

ذریعہ معیشت کو کنٹرول سسٹم کے تحت پابند رکھنے کے نظام میں قطع و برید محدود پیمانہ پر 1980-1990 کے درمیان ہوئی لیکن صرف دکھاوے کے طور پر۔ 1985 میں جمہوریت جب ایک غیر جماعتی شکل میں واپس لائی گئی تو سیاستدانوں کو قابو میں رکھنے کے لئے جو طریقے استعمال کئے گئے ان میں پلاٹوں کی الاٹمنٹ اور سرکاری مالی اداروں کے قرضوں نے سب سے زیادہ مقبولیت حاصل کی۔ بظاہران "تحائف" کا رخ سیاستدانوں اور اسمبلیوں کے ارکان کی جانب تھا لیکن یہ سب کچھ بیوروکریسی کے تعاون کے بغیر نہیں کیا جاسکتا تھا۔ خاص طور سے جب یہ کام ایک وسیع پیمانہ پر کیا جائے۔ چنانچہ پلاٹوں کی الاٹمنٹ میں انتظامیہ کے افسروں نے اپنا حصہ وصول کیا۔ یہی زمانہ تھا جب بڑے شہروں میں رہائشی سکیمیں قائم کرنے کے لئے ترقیاتی ادارے بن رہے تھے۔ رعایتی قیمتوں پر افسروں اور قوم کے رہنماؤں کو پلاٹ دینے کے بعد ظاہر ہے ان سکیموں کے اخراجات صرف عوام سے ہی وصول کئے جاسکتے تھے۔ جہاں زیادہ پلاٹ قومی خدمت کے نام پر قوم کے معززین میں تقسیم ہوگئے، وہاں پر ترقیاتی ادارے نقصان میں چلے گئے اور بجٹ کے وسائل سے ان نقصانات کو پورا کر کے یہ بوجھ پوری قوم پر ہی ڈالا گیا۔

1980 کی دہائی میں ایک بڑی تبدیلی ترقیاتی انتظامیہ کے تصور اور کردار کے بارے میں یہ بھی ہوئی کہ ان کی کرپشن کو سرکاری طور پر تسلیم کیا گیا اور خود حکومت کے سربراہوں نے اس پر "رننگ کمنٹری" کے انداز میں تبصرہ بھی کیا۔ اسی زمانہ میں صدر ضیاالحق نے تسلیم کیا کہ کمیشن اور رشوت کے ریٹ بڑھ کر دوگنے ہوگئے ہیں۔ ڈاکٹر محبوب الحق نے 1984 میں کہا کہ ہر سال ہمارے بیوروکریٹ 50 بلین روپے ناجائز طریقہ سے کھا جاتے ہیں۔ اس اضافہ کی ایک وجہ خود اس رقم میں اضافہ تھا جو حکومت کی تحویل میں ہر سال خرچ ہوتا ہے۔ صرف اندرونی قرضہ جو حکومت نے عوام سے براہ راست لیا۔ 1981-1980 میں 58 بلین روپے سے بڑھ کر 448 بلین روپے۔190-1991 میں ہوا اور 1999-1998 میں 1362 بلین سے زیادہ ہو چکا ہے۔ بیرونی قرضہ جو 1980۔ 81 میں 9 بلین ڈالر تھا۔1999 میں 33 بلین ڈالر ہے۔ (1565 بلین روپے۔) صوبائی اور وفاقی حکومتوں کا مجموعی خرچ 1980-1979 میں 49 بلین روپے تھا۔2000-1999 کے بجٹ میں بڑھ کر 683 بلین ہو چکا ہے۔ ظاہر ہے زیادہ پیسہ جن کی تحویل میں ہوگا وہ اس میں سے اپنا حصہ بھی زیادہ شرح سے وصول کریں گے۔

دوسری وجہ رشوت میں اضافہ کی مالیاتی نظم وضبط کا کمزور ہو جانا بھی ہے۔ نہ صرف یہ کہ اب کرپشن پر سزا ملنے کا تصور ختم ہو رہا ہے بلکہ اب کرپٹ عناصر زیادہ طاقتور ہیں اور عدم تحفظ کا احساس اس ماحول میں اگر کسی کو ہے تو وہ ایماندار لوگوں کی اس تھوڑی سی تعداد کو ہے جو کسی نہ کسی طرح بیورو کریسی کے جنگل میں اپنے آپ کو بچا پائے ہیں۔

اقتصادی انتظامیہ کے سات گناہ

ڈاکٹر محبوب الحق نے 1968 میں ایک مضمون میں اقتصادی منصوبہ بندی کرنے والوں کے سات گناہ گنوائے تھے۔ ان کے ذہن میں اس وقت وہ لوگ تھے جنہوں نے اقتصادی ترقی کی بنیادی پالیسیاں بنائیں۔ 1980 کی دہائی میں جب کچھ عرصہ وہ حکومت میں بحیثیت پالیسی ساز شامل ہوئے تو ان کو احساس ہوا ہوگا کہ ماحول 1968-1960 کے زمانے سے کس قدر مختلف ہے جب وہ خود انتظامیہ کے ایک رکن تھے۔ 1980 کی دہائی میں طاقت کا توازن سیاستدانوں کے ہاتھ سے نکل کر انتظامیہ کے ہاتھ میں آ گیا تھا۔ غالباً اسی لئے انہوں نے رشوت کے فروغ کا نوٹس لیا اور اس پر وقتاً فوقتاً تبصرہ کرتے رہے۔ 1988-1977 میں افسر شاہی کا عروج اس لئے ہوا کہ سیاستدان راندہ درگاہ تھے۔ صرف وہ سیاست دان حکومت میں آ سکے جو اس ماحول میں ایک تماش بین کے کردار کو بخوشی ادا کرنے پر راضی تھے۔ اس طاقت کو بیورو کریسی نے "جمہوریت " کی واپسی کے زمانہ (1988 سے آج تک) میں بھی قائم رکھا ہے۔ 1988 کے بعد خود سیاست میں "بڑی " کرپشن کا دور تھا۔ غالباً ان کی توجہ حکومتی امور سے ہٹانے کا یہ ایک موثر طریقہ تھا۔ سیاستدانوں کی دلچسپی صرف ان امور تک محدود رہی جہاں "بافت " کے امکانات تھے۔ روزمرہ کے مسائل اور معاملات بیورو کریسی پر چھوڑ دیئے گئے۔ یہ الگ بات ہے کہ "روزمرہ کے مسائل اور معاملات "میں بھی رشوت اور بدعنوانی کی گنجائش تھی جو تخلیقی ذہن رکھنے والوں نے نہ صرف پہچانی بلکہ اس کو مزید وسعت دی۔

آیئے اب یہ دیکھیں کہ گزشتہ تیس برسوں میں اقتصادی انتظامیہ کے ارکان نے اپنی طاقت اور اختیارات کو استعمال کرنے کے ضمن میں کون سے سات گناہ کئے۔

1 -------

کرپشن۔۔۔۔۔۔آزادی سے قبل بھی کرپشن موجود تھی لیکن کچھ روایتی محکموں تک محدود رہی۔ پولیس اور پبلک ورکس کے محکمے اس وقت بھی بدنام تھے۔ انگریز اس صورت حال سے واقف بھی تھے اور غالباً یہ ان کی حکمت عملی کا حصہ بھی تھی۔ مگر اس کو بعض حدود کے اندر متعین کر دیا گیا پھر ترقیاتی عمل میں کرپشن کی نئی جہتیں اور صورتیں وجود میں آئیں اور ان پر کسی حد کا تعین نہیں کیا جا سکا۔ چنانچہ "ترقیاتی وسائل " کی شکل میں ان کا کنٹرول بہت زیادہ مال وزر پر ہوا۔ ٹیکس جمع کرنے والے محکمے، پراجیکٹ سٹاف، ٹھیکے منظور کرنے والے، بیرونی ممالک اور اندرون ملک سے سرکاری ضروریات کی خریداری اور ان کی سپلائی کرنے والے۔ یہ سب "نئی دولت " کے وارث بنے۔ ان کے ساتھ ایک درمیانی سفید کالر والے دلالوں کی کلاس پیدا ہوئی جو نجی شعبہ اور کرپٹ انتظامیہ کے مابین رابطہ کا فرض انجام دیتے ہیں۔ بھائیوں، بھتیجوں، دامادوں اور دوستوں کا ایک "تحت الارض "طبقہ جس کے نام سے جعلی کمپنیاں اور سپلائی کے ادارے بنائے گئے۔ مجموعی رقمیں جن میں کھانے کی گنجائش تھی اور رشوت کے روز افزوں ریٹ میں اتنی "برکت "ہوئی کہ بالائی طبقے اور ان کے ساتھیوں کی بڑی تعداد یہ سب ایک شاندار زندگی گزارنے کے قابل ہوئے۔ 1992 کی اقتصادی اصلاحات میں سب سے زیادہ "پیداواری اصلاح "زرمبادلہ کا کنٹرول ختم کرنا ثابت ہوا۔ زرمبادلہ کے کھاتے کھولنے کی اجازت تو صنعتی ممالک کے دباؤ کی وجہ سے لازم تھی۔ مگر زرمبادلہ کو ٹیکسوں کی معافی اور ان کی آمدنی کے ذرائع کی پوچھ گچھ کی ممانعت کو دنیا کے بیشتر ممالک "جرم "تصور کرتے ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ ناجائز آمدنی کو ڈالروں میں تبدیل کرنا اور ان کو دوسرے ملکوں میں منتقل کرنا جائز اور آسان ہو گیا۔ چنانچہ کچھ عرصہ پہلے ڈالر رکھنے والے جن کروڑ پتیوں اور ارب پتیوں کی فہرستیں بنیں اور ایک ہاتھ سے دوسرے ہاتھ میں گردش کرتی رہیں، ان میں سیاستدانوں اور تاجروں کے ساتھ ساتھ بڑے بیوروکریٹ بھی تھے اور ان کے اثاثے دوسرے دو مراعات یافتہ طبقوں سے کسی طرح کم نہیں تھے۔

2 ------

بجٹ خسارہ میں انتظامیہ کا کردار۔۔۔۔۔۔بین الاقوامی مالیاتی فنڈ اور عالمی بنک کے مطابق ترقی پذیر ممالک کی تمام تر معاشی کمزوریوں کی بنیاد بجٹ کا خسارہ ہے۔ اس کو دور کئے بغیر ان ملکوں کی معاشی حالت کو سدھارنا ممکن ہی نہیں۔ انتظامیہ کی بڑھتی ہوئی کرپشن نے حکومت کے

اخراجات میں اضافہ بھی کیا اور مالی وسائل کو اکٹھا کرنے کے عمل کو کمزور بھی۔ چنانچہ بجٹ کا خسارہ بیوروکریسی کی طاقت کی علامت بھی ہے اور خوشحالی کی تمثیل بھی کہی جا سکتی ہے۔ افسر شاہی کے لئے بڑھتی ہوئی دولت کمانے والوں میں سرفہرست یہی ٹیکس جمع کرنے والے محکمے ہیں۔ اس معیشت کی کمزوریوں میں اضافہ کرنے اور اقتصادی ترقی کے عمل میں رکاوٹیں پیدا کرنے کی ذمہ داری بلا کسی شک وشبہ کے بیوروکریسی کے ذمہ ڈالی جا سکتی ہے۔ ملین اور بلین ڈالر کلب کے "معزز ارکان" کی بڑی تعداد بھی انہی محکموں سے متعلق تھی۔

3 -----

نااہلی اور تساہل کا حکومت کے عمل میں فروغ۔۔۔۔۔۔ کرپشن کا ایک نتیجہ یہ بھی ہوتا ہے کہ اقربا پروری اور اہلیت کو نظر انداز کرنا انتظامیہ کے کلچر کی لازمی خصوصیات بن جاتی ہیں۔ یوں بھی وہ کام جن میں رشوت کی گنجائش کم ہو یا بالکل نہ ہو محکمے کی توجہ سے محروم رہتے ہیں اور چونکہ رشوت اپنے کام کرانے والوں کے لئے لازمی شرط ہوتی ہے، وہ لوگ جو رشوت دینا نہیں چاہتے یا رشوت ادا نہیں کر سکتے، حکومتی اداروں کی خدمات سے محروم رہتے ہیں۔ درحقیقت رشوت اور نااہلی انتظامیہ کے لئے طاقت، اثر ورسوخ اور آمدنی تینوں کا ذریعہ ہے۔ اگر ہر شخص کو مروجہ قواعد کی رو سے شناختی کارڈ یا پاسپورٹ مل سکے تو کیا کوئی ان کو رشوت دے گا؟ ان محکموں کے افسروں سے رسوخ بڑھانے کے لئے بھاگ دوڑ کرے گا؟ اگر ٹیلی فون خراب ہونے پر فوری اور خودبخود کارروائی عمل میں لائی جا سکے تو ان کے اہلکاروں کو کوئی کیوں اہمیت دے گا؟ ان محکموں کی نااہلی ہی ضرورت مندوں کو مجبور کرتی ہے کہ رشوت یا تعلقات کے ذریعہ کام پورے کرائیں۔ اگر یہ جدید تجارتی بنیادوں پر کام کرنے والے ادارے بن جائیں تو ان کی آمدنی اور سماجی اہمیت دونوں پر چوٹ پڑتی ہے۔

4 -------

سیاست کو خراب کرنے میں بیوروکریسی کا حصہ۔۔۔۔۔۔ اب تک بیوروکریسی کے بارے میں جو تنقید کی گئی اور جن خرابیوں کی نشاندہی کی گئی جزوی طور پر ان کی ذمہ داری سیاست دانوں پر بھی عائد کی جا سکتی ہے۔ جدید ریاست کے تصور میں انتظامیہ کا کردار یہ بھی ہے کہ قواعد وضوابط کی پابندی نہ صرف وہ خود کریں بلکہ قانون ورقواعد کے ضمن میں ایک نگران کا کام بھی انہی کا

ہے۔ اگر کوئی شخص ان قواعد کی خلاف ورزی کرتا ہے تو یہ انتظامیہ کا فرض ہے کہ مناسب کارروائی کا آغاز کرے۔ اسی طرح سیاستدان خواہ وہ حکومت میں ہی کیوں نہ ہوں۔ اگر قواعد اور قانون کی حدیں پھلانگتے ہیں تو ان کو مطلع کرنا کہ وہ ایسا کر رہے ہیں اور تنبیہ کرنا بھی انہی کا فرض بنتا ہے، جس کو ریفری کی سیٹی بجانے کا کردار کہا گیا ہے۔ اس کے جواب میں اکثر یہ کہہ دیا جاتا ہے کہ ملازمت کا تحفظ نہ ہونے کی وجہ سے سرکاری ملازم سیاسی آقاؤں کو روکنے کی صلاحیت نہیں رکھتے۔

سرکاری ملازمت کے تحفظ کا خاتمہ 1973 کے آئین کے ذریعہ کیا گیا۔ کیا اس سے پہلے سرکاری افسروں نے اپنا فرض صحیح طریقہ سے انجام دیا؟ 1958 تک سیاسی افراد کی کرپشن نہایت محدود پیمانے پر تھی مگر ان چند واقعات میں بھی، جن میں سیاستدان ملوث ہوئے کچھ کردار ان کے منظور نظر افسران کا بھی تھا۔ اسی طرح ایوب دور میں اگرچہ سیاست میں کرپشن کا اضافہ ہوا۔ مگر اس کے ساتھ بہت سے ایسے افسروں کے نام بھی آئے، جنہوں نے اس کرپشن کے عمل میں "رہنمائی" اور "تکنیکی "مشورہ کی شکل میں حصہ لیا۔ آخر کار قواعد وضوابط کی پکڑ دھکڑ سے بچنے کے طریقے وہی بتا سکتے ہیں جو ان قواعد وضوابط کے ماہر ہوں۔۔۔۔۔۔۔1973 کے بعد کا زمانہ اس لحاظ سے بیوروکریسی کے لئے مشکل رہا ہے کہ "تحفظ "باقی نہیں رہا تھا۔ لیکن یہ بھی ملحوظ خاطر رکھا جائے کہ اس مشکل زمانہ میں بھی بہت سے افراد نے ان خطرات کے باوجود اپنا فرض انجام دیا اور جو کچھ مصائب اور مشکلات ان پر اس وجہ سے پڑیں ان کو خندہ پیشانی سے جھیلا۔ دیا کہاں گئے وہ لوگ!

5 ------

ترقیاتی عمل کو مسخ کرنے میں انتظامیہ کا کردار۔۔۔۔۔۔ ترقیاتی انتظامیہ کے کام کی نوعیت بڑی حد تک تکنیکی اور پیشہ ورانہ ہے۔ مالیات، بنکنگ، انشورنس، انجینئرنگ، توانائی، صنعت، تجارت، زراعت، قانون، ماحول، شماریات، منصوبہ بندی، ایڈمنسٹریشن۔ یہ سب شعبے خصوصی معلومات اور انداز فکر مانگتے ہیں۔ کچھ عرصہ گزارنے کا تجربہ حاصل ہو جائے تو ایسے ماہرین کی خدمات خصوصی اہمیت اختیار کر لیتی ہیں۔ یہ لوگ اپنے ملک کے لئے اثاثہ بن جاتے ہیں۔ یہ بھی توقع رکھی جاتی ہے کہ جیسے جیسے اس طرح کے ماہرین کی تعداد بڑھتی ہے اور ان ماہرین کے علم اور تجربہ میں اضافہ ہوتا ہے۔ ان کے کام کا معیار اور کارکردگی بھی بہتر ہوگی۔ پاکستان میں ان شعبوں میں ترقیاتی کام ہوتے ہوئے 50 سال ہو گئے ہیں۔ چنانچہ یہ توقع کرنا کہ اب ان تمام شعبوں

میں کارکردگی کا معیار بڑھے گا۔ غلط نہیں ہے۔ ہمارا سماج حق بجانب ہے کہ وہ اس ترقیاتی انتظامیہ سے بہتر نتائج کی توقع کرے۔ اگر اس وقت ملک میں مایوسی ہے اور انتظامیہ کے کردار کے بارے میں عوامی رائے خراب ہے تو اس کی وجہ ہمارے ترقیاتی عمل کے ہر شعبہ میں گرتا ہوا معیار، وسائل کا ضیاع اور ہر کام کی بڑھتی ہوئی لاگت ہے۔ کیا پچاس سالہ بنکاری کا علم اور تجربہ بہتر بنکوں کی صورت میں ظاہر ہوا؟ یہی سوال ہر شعبہ سے کیا جا سکتا ہے۔ شاید ہی کوئی شعبہ ایسا ہو جہاں سے اس سوال کا جواب اثبات میں دیا جا سکے۔ ہاں ! اگر یہ سروے کیا جائے کہ کیا ان شعبوں کے ماہرین کے معیار زندگی، تنخواہ، مراعات، اثاثہ جات میں اضافہ ہوا ہے تو یقیناً بیشتر جوابات اثبات میں ہوں گے۔ اس صورت حال کا نتیجہ یہ ہے کہ ہمارے 50 سالہ ترقیاتی عمل کا نتیجہ ایک مسخ شدہ معاشرہ ہے جس میں کچھ افراد بہت خوشحال ہیں جبکہ عام شہری اور حکومت غریب سے غریب تر ہوتے جا رہے ہیں۔ یہ غریب معاشرہ اپنے مراعات یافتہ طبقہ کی طرز زندگی قائم رکھنے اور اس میں اضافہ کرنے کے لئے ہر سال بڑھتی ہوئی قیمت ادا کر رہا ہے۔ ہمارے تمام ترقیاتی منصوبوں سے ایک آکاس بیل چمٹی ہوئی ہے۔ اسی لئے وہی سڑک کا ٹکڑا جو باقی دنیا میں ایک ملین ڈالر میں بن سکتا ہے، یہاں پانچ ملین ڈالر میں بنتا ہے۔ اسی فیصد رقم ملک و قوم کے خون پر پلنے والوں کا حصہ ہے۔ ہر ترقیاتی پروگرام میں یہی منظر نامہ ہمارے سامنے ہے۔

سوشل ایکشن پروگرام 1992۔1993 میں شروع کیا گیا تا کہ جن سماجی طبقوں کو اب تک سماجی ضروریات نہیں مل سکیں وہ ان کو مہیا کی جائیں۔ اس کے لئے قرض دینے والوں کی رپورٹ کہتی ہے کہ یہ پروگرام اپنے مقاصد پورے نہیں کر رہا ہے۔ پیسے کی کمی؟ نہیں۔ وہ تو اتنا ہے کہ پورا خرچ نہیں ہو پاتا۔ پھر وجہ؟ سکول کے نئے جگہ کا انتخاب کیجئے تو یہی لوگ آ جاتے ہیں کہ ان کی کلر والی زمین لی جائے خواہ وہ جگہ سکول کے لئے مناسب نہ ہو اور قیمت بھی تین گنی مانگی جاتی ہے۔ نتیجہ پروگرام کی عمل درآمد میں تاخیر ہے۔ شاید ہی کوئی منصوبہ اپنی اصل لاگت پر منصوبہ کی مدت کے اندر مکمل ہو سکا ہو۔

6 ـــــ

سماجی خدمات اور عوام ـــــ صفائی، پینے کا پانی، بجلی، گیس، ٹیلی فون، نکاسی آب۔ یہ وہ سماجی خدمات کہلاتی ہیں جو ہماری روزمرہ کی زندگی میں سہولت فراہم کرتی ہیں۔ ہر مہذب

معاشرہ میں ان کی فراہمی ایک خاص ترجیح کی حامل ہوتی ہے۔ان کی فراہمی میں رکاوٹیں پیدا ہوتی رہیں تو لوگوں میں مایوسی، جھنجلاہٹ، بددلی اور غصہ فروغ پاتا ہے۔ ہماری ترقیاتی انتظامیہ نے اپنے معاملات کی ترجیحات کچھ ایسے ترتیب دی ہے کہ ان سہولیات کی فراہمی عموی زندگی میں ایک مسلسل اور لاینحل مسئلہ بن کر رہ جاتا ہے۔ سہولیات کی فراہمی کے مسائل ہوں یا افسروں تک رسائی کا سوال ہو ان سہولیات سے متعلقہ محکموں میں حالات سب سے خراب ہوتے ہیں۔ جوابدہی کا تصور ابھی ان محکموں تک پہنچا ہی نہیں۔ یقیناً فنڈز کی کمی بھی کسی حد تک اس صورتحال کی ذمہ دار ہوگی۔ مگر ان محکموں کے کارپردازوں کے اپنے معیار زندگی پر ان فنڈز کی کمی کے اثرات نہیں پہنچ پاتے۔

7 ------

حکومت اور عوام کے تعلقات کو اس طرح الجھایا گیا کہ معاشرہ کی اجتماعی نفسیات پر گہرے منفی اثرات مرتب ہوئے۔ یہ غالباً گناہوں کی اس فہرست میں گناہ کبیرہ کی حیثیت رکھتا ہے۔

ہمارے معاشرہ کی تاریخی یادداشت میں حکومت یا تو "ظل الٰہی " کی صورت میں دیکھی گئی (جو خدا کی طرف سے حکمرانی کا اختیار لائی ہے)یا "مائی باپ " کی حیثیت سے نوآبادیاتی نظام نے اسے پیش کیا، جس میں معاشرہ کو حکومت کا دست نگر بنا دیا گیا۔ اس نظام کی خوبی یہ تھی کہ معاشرہ پر زیادہ سے زیادہ کنٹرول کم سے کم تعداد اور خرچ سے حاصل کیا۔ چنانچہ کنٹرول کا یہ فریضہ انتظامیہ کے چھوٹے درجہ کے ملازمین (تھانیدار، پٹواری، ڈپٹی کمشنر) نے ادا کیا۔ باقی انتظامیہ کو عوام سے دور رکھا گیا۔ لیکن جہاں ان چھوٹے ملازموں کو وسیع اختیارات دیئے گئے، وہیں ان پر احتساب اور معائنہ کا ایک مربوط نظام بھی قائم کیا گیا تا کہ نظام کے مقاصد اور منشا کے خلاف کوئی کام نہ کر سکیں۔

آزادی کے بعد احتساب اور معائنہ کا نظام رفتہ رفتہ کمزور ہوتا گیا۔ (اگرچہ کاغذوں پر ابھی یہ قائم ہے۔) لیکن عام آدمی کے لئے یہ چھوٹے ملازمین اب بھی بااختیار ہیں۔ اب معاشرہ اپنی ضروریات، دادرسی اور حفاظت کے لئے ان ملازمین کا اسی طرح محتاج ہے، جیسے آزادی سے پہلے تھا۔ مگر ان ملازمین کو قانون کے مطابق چلنے اور صحیح طریقہ سے اپنے فرائض انجام دینے کے لئے ہمارا سیاسی نظام بھی موثر ثابت نہ ہو سکا۔ (ان کو خود اپنے مختلف کاموں کے لئے انہی ملازمین سے

مدد درکار ہوتی ہے۔ تھانیداروں کی تعیناتی ہمارے نظام کی اونچی سے اونچی سطح سے ہوتی ہے)
چنانچہ یہ آزاد اور خودمختار معاشرہ جس نے جدوجہد کر کے آزادی حاصل کی تھی اب چھوٹی بیورو کریسی کا غلامی کے دنوں سے زیادہ محتاج ہو گیا ہے۔

اب عام آدمی کے پاس اپیل کا وہ مرحلہ بھی باقی نہیں رہا جو انگریز کے دور میں موجود تھا۔ شہری آزادیوں کے نام پر لڑنے والے یہ عوام اب ایک ایسے سسٹم کے محتاج ہیں جس میں خوشامد اور رشوت ہی ان کا ذریعہ نجات ہیں۔ یہ خوشامد اب بیورو کریسی کی سطح سے پھیل کر سیاست تک چلی گئی ہے۔ اب یہ معاشی اور سیاسی نظام انہی صفات کی زنجیروں سے جکڑا ہوا ہے۔

کرپشن

اگرچہ پاکستان کے موجودہ دستور میں سرکاری ملازمین کو وہ قانونی تحفظ تو حاصل نہیں رہا جو انہیں 1973 سے پہلے کے دستور کے تحت حاصل تھا۔ لیکن وہ سروسز ٹریبونل میں اور رٹ پٹیشن کے تحت عدالت عالیہ میں حکومت کی ممکنہ بے انصافی کے خلاف آواز اٹھا سکتے ہیں۔ اس ضمن میں قابل ذکر بات یہ ہے کہ برطانوی قوانین کے مطابق تاج برطانیہ کے ماتحت کام کرنے والے تمام ملازمین صرف اس وقت تک ملازمت کر سکتے ہیں جب تک کہ ان کے کام کو پسندیدگی کی نظر سے دیکھا جائے انہیں کسی بھی وقت بغیر وجہ بیان کے معطل کیا جا سکتا ہے۔ ہندوستان میں ایسٹ انڈیا کمپنی کی حکومت اور بعد ازاں تاج برطانیہ کے تحت یہی اصول کارفرما رہا اور یہی قانون آج تک برطانیہ میں رائج ہے۔

پاکستان میں سروسز ٹریبونل اور عدالت عالیہ نے اس ضمن میں کچھ رہنما اصول مقرر کئے ہیں، جن کے تحت انتظامیہ پر یہ فرض عائد ہوتا ہے کہ وہ ملازمین کو نوکری سے علیحدہ کرتے وقت قدرتی انصاف کے تقاضے پورے کرے۔ اگرچہ ان تقاضوں کی کوئی جامع تعریف تو موجود نہیں بہر حال عدالتوں نے انتظامیہ پر کچھ پابندیاں لگائی ہیں اور ان کے چار مدارج ہیں:

1 کیا متاثر ہونے والے ملازم پر وضاحت طلب الزامات لگائے گئے ہیں۔
2 کیا ان الزامات کی تفتیش مکمل ہو چکی ہے۔
3 کیا یہ الزامات تحقیق سے ثابت ہو چکے ہیں اور سزا دی جا چکی ہے۔
4 کیا متاثر افراد کو اپیل کا حق دیا گیا تھا۔

عدالتیں اس بات کا پورا پورا التزام رکھتی ہیں اور جج صاحبان اس بات پر اصرار کرتے ہیں کہ عائد کردہ الزامات اور جرم کی نوعیت سے ملازمین کو آگاہ کیا جانا چاہیے تاکہ وہ ان الزامات کا جواب دے سکیں جو محکمے نے ان پر لگائے ہیں اور انہیں ذاتی شنوائی کا موقع بھی دیا جانا چاہیے۔ اسے گواہوں پر جرح کرنے، دستاویزی ثبوت کے بارے میں جوابی دلائل دینے اور اپنے موقف کے بارے میں گواہ پیش کرنے کا موقع بھی دیا جائے۔ جج صاحبان اگرچہ حکومتی فیصلوں کے خلاف کوئی حتمی رائے دینے سے احتراز کرتے ہیں مگر وہ اس بات کی اچھی طرح چھان بین کرتے ہیں کہ آیا واقعی ملازمین کو اپنا دفاع کرنے کے معقول مواقع دیئے گئے تھے یا نہیں۔

حکومت کا شاید ہی کوئی ایسا محکمہ ہوگا جو رشوت ستانی اور بدعنوانی سے کلی طور پر پاک ہو۔ یہ بدعنوانی دو طرح کی ہوتی ہے۔ انتظامیہ اور عوام کے معاملات میں اور انتظامیہ کے اندرونی یا آپس کے معاملات میں۔ پہلی قسم کی بدعنوانی میں ٹینڈر منظور کرنے، معاہدے کرنے، امپورٹ ایکسپورٹ کا کوٹہ تقسیم کرنے، لائسنسوں کا اجرا، غیر معیاری اور ناقص سپلائی قبول کرنے، کلیم اور انکم ٹیکس کے غلط تخمینے لگانے، بجلی، پانی، گیس کی سہولتیں مہیا کرنے میں غیر ضروری دیر کر کے رشوت کے حصول کے مواقع تلاش کرنے، جلد کام کرنے کے لئے تحائف اور غیر قانونی فیس وصول کرنے کے عمل شامل ہیں۔ انتظامیہ کی اندرونی بدعنوانیوں میں حکومت کے روپے پیسے اور مالی معاملات میں خرد برد، جعلی کلیم اور الاؤنس کی ادائیگیاں، اپنے مرتبے سے ناجائز فائدہ اٹھانا، غیر قانونی مالی فوائد حاصل کر کے ملازمتوں پر تقرریاں اور تبدیلیاں کرنا، سرکاری ملازمین سے ذاتی کام لینا شامل ہے۔

مختلف محکموں سے منسوب بدعنوانیوں کا ریکارڈ بھی کچھ کم اہمیت نہیں رکھتا۔ انکم ٹیکس ہی کو لے لیں۔ افسران کو جائیداد اور آمدنی کا تخمینہ لگانے کے اس قدر اختیارات دے دیئے گئے ہیں جو شاید ہی کسی اور ملک میں دیئے گئے ہوں۔ یہی وجہ ہے کہ بعض نچلے درجے کے افسران اپنے اختیارات سے بھی تجاوز کر کے بدعنوانی کا باعث بنتے ہیں۔ محکمہ کی بدعنوانیوں کی ایک بڑی وجہ یہ بھی ہے کہ برسر اقتدار آنے والی تقریباً ہر سیاسی جماعت محکمے کو اپنے مذموم مقاصد کے لئے اور اپنی مخالف جماعتوں کے خلاف ہتھیار کے طور پر استعمال کر رہی ہے۔ سیاسی لیڈروں کے خلاف فائلیں کھولی جاتی رہی ہیں اور کھلی ہوئی فائلیں غائب کی جاتی رہی ہیں۔ اگر اس محکمے کے کاموں

میں حکومت وقت ناجائز دخل اندازی نہ کرے تو احتساب کا کام جتنا یہ محکمہ کر سکتا ہے، شاید ہی کوئی اور محکمہ کر سکتا ہو۔ اس محکمے میں دیانتدار افسروں کی کمی نہ تھی، طارق عزیز، اسد عارف، معید احمد صدیقی، محبوب عالم، عبدالمالک، مرزا غضنفر بیگ خالد محمود اور وکیل احمد خان جیسے افسران کی کارکردگی کسی سے چھپی ہوئی نہ تھی، یہ لوگ دوسرے افسروں کے لئے باعث تقلید ہیں۔

سنٹرل ایکسائز اور کسٹم میں بدعنوانی لامحدود ہے۔ درآمد شدہ اشیائے صرف جملہ اقسام کی مشینری، کاروں، بسوں اور دوسرے وہیکلز پر ڈیوٹی کا صوابدیدی تخمینہ لگانے سے لے کر ملک گیر پیمانے پر افزائش سمگلنگ تک اس محکمے کا دائرہ کار نہایت وسیع ہے۔ پاکستان کے ابتدائی سالوں میں مقابلے کے امتحان میں امیدواروں کی ترجیح بالترتیب فارن سروس، سول سروس، پولیس سروس اور کسٹم سروس ہوا کرتی تھی، یعنی سب سے زیادہ امیدوار فارن سروس کو ترجیح دیا کرتے تھے، اب معاملہ اس کے بالکل الٹ ہے۔ کسٹم سروس کو سب سے زیادہ ترجیح دی جاتی ہے۔

محکمہ دفاع میں ملٹری انجینئرنگ سروسز ورسپلائی سروسز کے محکمے اور مال کی سپلائی میں بدعنوانیوں کی نشاندہی بارہا ملٹری اکاؤنٹ سروس کے آڈیٹر صاحبان کر چکے ہیں۔ اعلیٰ سطح پر بیرونی ملکوں سے ملکی دفاع کے لئے اسلحہ کی درآمد سے حاصل کردہ کمیشن کو پاک سرزمین میں داخل نہیں ہونے دیا جاتا، باہر کا پیسہ باہر ہی رہتا ہے جو بڑے بڑے جرنیل صاحبان امریکہ کینیڈا اور آسٹریلیا میں فارم بنائے بیٹھے ہیں، آخر ان کے پاس اتنی دولت کہاں سے آئی ہے۔ بہرحال فوج کے معاملات میں دم مارنے کی گنجائش بھی تو نہیں۔

عدلیہ کے حلقوں میں بھی بدعنوانیوں کا ذکر کرتے ہوئے قدم پھونک پھونک کر رکھنا پڑتا ہے کہ ہر چیز ثابت کرنا ضروری ہے، یہ بھی ثابت کرنا پڑتا ہے کہ صبح سورج طلوع ہوتا ہے اور شام کو غروب ہوتا ہے۔ عدالتوں میں پولیس کی چیرہ دستیوں کے خلاف مقدمات کا تماشا بھی شب و روز رہتا ہی ہے۔ جج صاحبان کے ریڈر حضرات کی جیبوں کی تلاشی عدالت برخاست ہوتے وقت کون لے سکتا ہے۔ جو بھی دست آتے ہیں اور مرادوں کی جھولیاں بھر کے گھر جاتے ہیں۔ اب تو یہ ریڈر والا تکلف بھی ختم ہوتا جا رہا ہے۔ بعض مقدمات میں تو خود جج صاحبان براہ راست مک مکا کرنے پر آمادہ نظر آتے ہیں۔ (اس کی مثال ایک جج کی سزا ہے)

صحت اور تعلیم کا شعبہ بھی اب کسی سے پیچھے نہیں رہا۔ آئے دن اخبارات میں ان کی بدعنوانیوں کی داستانیں چھپتی ہی رہتی ہیں۔ مالیات کے میدان میں بنکوں کو ہی لیجئے۔ دوسو ارب سے زیادہ کے قرضے جاری کئے گئے، جن میں سے نئی حکومت نے 12 اکتوبر کے بعد سختی سے کام لے کر تقریباً 12 ارب کی وصولی کر لی۔ اس سے حکومت کا کیا بھلا ہوا۔ البتہ بنکوں کو ان کی ڈوبی ہوئی رقوم واپس ملنا شروع ہو گئیں۔ یہ بات یاد رہے کہ قرضوں کا اجرا صرف اور صرف "نیک افسروں" کی بداعتدالیوں اور ملی بھگت (چاہے وہ سیاستدانوں کے کہنے پر کی گئی تھی) کی وجہ سے ہوا تھا۔ کیا بنکوں کے وہ اعلیٰ افسر جنہوں نے بغیر مناسب سیکورٹی کے یہ قرضے جاری کئے تھے کسی سزا کے مستحق نہیں۔ کیا اس کام کے لئے انہوں نے کوئی کمیشن نہیں لی تھی؟ ایک طرح سے یہ بنکوں کی غلط پالیسیوں کی حوصلہ افزائی ہوئی ہے۔ اول تو کمرشل بنکوں کو تو میانے کا فیصلہ ہی سرے سے غلط تھا اگر یہ بنک پرائیویٹ سیکٹر میں ہوں تو قرضے دینے سے پہلے خود چھان بین کر سکتے ہیں کہ قرضے کی رقوم محفوظ رہیں گی یا نہیں اور نادہندگی کے احتمال کی صورت میں قرضوں کی واپسی کو انشورنس کے ذریعہ یقینی بنایا جا سکتا ہے۔ یہ صرف اس ملک میں ہی ہوتا ہے کہ مقروض کمپنی یا افراد دیوالیہ ہونے کے باوجود لاکھوں کروڑوں میں کھیلتے ہیں۔

نہ صرف یہ کہ پولیس کا محکمہ (اور اس کی ذیلی شاخیں) دوسرے محکموں میں دخل اندازی کرتے ہیں بلکہ خود پولیس کے کاموں میں بھی دوسرے محکمے دخل اندازی سے گریز نہیں کرتے۔ خود پولیس افسر کوئی اتنا خوش بخت نہیں ہوتا، ایک طرف تو وہ افراد کو معاشرے کی اقدار اور ضابطوں کی پابندی کرواتا ہے اور دوسری طرف اس تمام طعن و تشنیع کا نشانہ بنتا ہے جو اسے معاشرے کی برائیوں کا خاتمہ نہ کر سکنے پر کی جاتی ہیں۔ معاشرے کو پرامن رکھنے میں بھی اس کا کردار بظاہر نظر نہیں آتا۔ اس کے فرائض کی نوعیت ہی کچھ اس قسم کی ہے کہ لوگ اسے اچھی نظر سے نہیں دیکھتے اور نہ ہی اس کے اچھے کام کی ستائش کی جاتی ہے۔ پولیس کے محکمے کا سب سے کمزور شعبہ اس کے تعلقات عامہ کا شعبہ ہے۔ پولیس کا اصل کردار ملک میں جمہوری قدروں کو برقرار رکھنا تھا لیکن سیاستدانوں کے ہاتھوں میں کھیل کر اس محکمے نے جو رسوائی حاصل کی ہے آج پاکستان کے عوام اسے بڑی حد تک جمہوری قدروں کے پامال کرنے کا ذمہ دار ٹھہراتے ہیں۔ اسی سے اندازہ لگایا جا سکتا ہے کہ پولیس کی اعلیٰ بیوروکریسی نے محض ذاتی نفع نقصان کے پیش نظر پولیس فورس کو کس

قدر نقصان پہنچایا ہے۔

کہا جاتا ہے کہ افسر شاہی کے خلاف شکایات، منصب کی نیلامی کرنا، دفتروں کی بولی لگانا، ووٹوں کا خریدنا، غیر ترقی یافتہ ملکوں کا خاصہ رہا ہے اور اس عمل کو ترقی پذیر ممالک کے لئے ایک طرح سے ضروری سمجھا گیا ہے۔ آج کے دور میں کالجوں اور یونیورسٹیوں سے فارغ التحصیل لڑکے جو سرکاری ملازمت اختیار کرتے ہیں، ان کے سامنے کوئی واضح مستقبل نہیں ہوتا، نہ ہی انہیں اس بات کا یقین ہوتا ہے کہ ان کے سامنے ترقی کا ایک ایسا راستہ ہے جس پر چل کر اور اپنی قابلیت کی بنا پر وہ کوئی اعلیٰ مقام حاصل کر سکیں گے۔ ان کی دنیا اس امید پر قائم ہے کہ ایک نہ ایک دن انہیں اپنی باصلاحیت کارکردگی کا صلہ ضرور ملے گا اور دیانت داری ہی ان کا سرمایہ حیات ہوگا۔ ترقی پذیر ملکوں کی انتظامیہ میں کام کرنے والے یہی نوجوان تو قوم کا سرمایہ ہوا کرتے ہیں۔ اگر ان نوجوان افسران کا ذوق وشوق اور کام کرنے کی لگن اوائل عمر سے ہی قنوطیت میں بدل جائے تو ان ملکوں کے لئے اس سے زیادہ افسوسناک صورت اور کیا ہو سکتی ہے۔

ہندوستان میں برطانوی دور حکومت سے پہلے اور اس کے عہد میں بھی بدعنوانی اور رشوت ستانی موجود تھی۔ بہرحال آزادی کے بعد اسے ختم کرنے کے لئے حکومت پاکستان نے کئی ایک قانونی ذرائع اختیار کئے۔ محکمہ استعداد اور رشوت ستانی تو موجود ہی تھا۔ حکومت کی صوبائی اور مرکزی سطح پر چیف منسٹر اور وزیراعظم کی معائنہ ٹیمیں ترتیب دی گئیں مگر یہ بیماری جواب کینسر کی طرح بڑھتی ہی جا رہی تھی، کس طرح ٹھیک ہونے میں نہ آ رہی تھی۔ اس کی ایک بڑی وجہ حکومت کا اقتصادی اور تجارتی امور میں بڑھتا ہوا کردار تھا۔ ان امور کے لئے نئے قوانین کا وضع کرنا پیچیدہ طریق کار کی پابندیاں، لائسنسوں اور پرمٹوں کے اجرا نے رشوت بدعنوانی اور کنبہ پروری کے نئے مواقع پیدا کئے۔

ظاہر ہے صرف انتظامیہ پر اس کی ذمہ داری نہیں ڈالی جا سکتی۔ سیاستدان بھی اس میں بری طرح ملوث تھے۔ عوام میں انتظامیہ کے خلاف مایوسی پھیلنے کی ایک بڑی وجہ یہ بھی تھی کہ حکومت رشوت ستانی کے خلاف تو تھی مگر ان افراد کے خلاف نہیں جو اس کے مرتکب تھے اور (جن میں سیاستدان اور افسران دونوں شامل تھے) گزشتہ صدی میں جن سیاستدانوں کے پاس وزارت کے قلمدان تھے ان میں سے اکثر نے غیر قانونی ذرائع سے دولت اکٹھی کی، اپنے بچوں اور

عزیزوں کے لئے بہترین ملازمتوں کے حصول میں لگے رہے اور دیگر کئی ایسی بدعنوانیوں کے مرتکب ہوئے جو انہیں کسی طرح بھی زیب نہ دیتا تھا۔

دراصل وزارت کی سطح پر کی گئی بدعنوانیاں ہی نچلی سطح پر افسران کے لئے تقلید کا باعث بنتی ہیں۔ قانون کی حکمرانی کے راستے میں رکاوٹیں سیاستدان ہی ڈالتے رہے ہیں، انہوں نے قاعدے اور قوانین کی دھجیاں بکھیر دیں تاکہ ان کے عزیز واقربا وہ مراعات حاصل کرسکیں، جس کے وہ اہل نہ تھے۔ ان اقدامات سے انتظامیہ کے افسران کی حوصلہ شکنی ہوئی اور ان کے اعتماد کو دھچکا لگا وہ خود بھی سوچنے لگے کہ اگر انہوں نے قاعدے اور قانون کو پس پشت ڈال کر سیاستدانوں کو مالی فائدے پہنچانے ہی ہیں تو وہ پھر اپنے لئے ایسا کیوں نہ کریں۔ اگر وزیر خود ہی بدعنوان بن گئے تو اس کا ردعمل یہ ہوگا کہ ماتحت افسران کی اندھا دھند تقلید کریں گے، مگر اس سے بھی زیادہ احتمال اس بات کا ہے کہ یہ وزیران افسران کا محاسبہ خود بدعنوان ہونے کے باعث نہیں کر پائیں گے۔ یہی وجہ ہے کہ اس ملک میں بدعنوان اور رشوت خور افسروں کے خلاف تفتیش اور مقدمات کے دوران ایسے وزراانہیں بے گناہ ثابت کرنے کے لئے پوری طرح ان کا ساتھ دیتے ہیں اور بیوروکریسی ایسے موقعوں پر ان مقدمات کو اپنے وقار اور انا کا مسئلہ بنا کر تحقیقاتی ایجنسیوں سے تعاون نہیں کرتی، نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ اعلیٰ افسران اور سیاستدان تو اپنی گردنیں بچالیتے ہیں اور ماتحت عملے کو نمونے کے طور پر تھوڑی سی سزا دے دی جاتی ہے۔

حقیقت تو یہ ہے کہ ایک دیانت دار اور ملک اور قوم سے مخلص سربراہ محکمہ کا کوئی نعم البدل نہیں ہوسکتا۔ محاسبے کے قوانین کتنے ہی سخت کیوں نہ ہوں جب تک وہ افسران جو نگران عہدوں پر فائز ہیں، اس بات کا تہیہ نہ کرلیں کہ ان کے ماتحت افسران پوری محنت اور دیانت داری سے سرکاری فرائض نبھائیں گے۔ انتظامیہ کی موجودہ کارکردگی میں بہتری کے کوئی آثار نظر نہیں آ رہے۔

یوں دیکھا جائے تو افسران کے فرائض منصبی میں کوتاہی برتنے کے نتائج، بدعنوانی اور کنبہ پروری کا مرتکب ہونے کی صورت میں متعلقہ تعزیراتی قوانین وضوابط سے دفتر بھرے پڑے ہیں۔ بہرحال انتظامیہ کی بہتر کارکردگی کے لئے درج ذیل امور سے متعلقہ قوانین تو تمام محکموں کے لئے ہونا چاہئیں۔

1

کوئی افسر اپنے عہدے کا فائدہ اٹھا کر اپنے خاندان کے کسی فرد کو اپنے محکمے میں یا اس محکمے سے متعلقہ کسی انڈسٹری میں کوئی ملازمت یا مراعات دلانے کا روادار نہیں ہوگا۔

2

وہ کوئی قیمتی تحفہ چاہے اس کی قیمت اور نوعیت کیسی بھی ہو نہ تو خود قبول کرے گا، نہ اپنے عزیز و اقربا کو ایسا کرنے دے گا۔

3

کوئی افسر بالواسطہ یا بلاواسطہ طور پر کسی بھی کاروبار یا تجارت میں شامل نہیں ہوگا اور نہ ہی سرکاری ملازمت کے دوران کسی کاروبار میں جزوقتی یا کل وقتی ملازمت حاصل کرے گا۔

4

وہ نہ تو سٹہ بازی کے کاروبار میں حصہ لے گا اور نہ ہی کسی ایسی فرم یا ادارے میں سرمایہ کاری کرے گا جو اس کے فرائض کی بجا آوری میں رخنہ انداز ہو۔

بدعنوانی کے مروجہ قوانین تو اپنی جگہ جن کے تحت اکا دکا واقعات تو ظہور پذیر ہوتے ہی رہتے ہیں مگر بیوروکریسی کی خفیہ کارکردگی کے اوپر بیان کئے گئے چار پہلو ایسے ہیں، جن سے بہت کم افسران تہی دامن ہوں گے۔

کنبہ پروری اور اقربا نوازی تو پاکستان کے معرض وجود میں آتے ہی شروع ہوگئی تھی، ایسے معلوم ہوتا تھا جیسے چند خاندانوں نے سرکاری ملازمتوں پر اجارہ داری حاصل کر لی ہو۔ رفتہ رفتہ سول سروس آف پاکستان پولیس سروس کسٹم اور انکم ٹیکس کے محکمے میں ان خاندانوں کے افراد کثیر تعداد میں کلیدی عہدوں پر فائز ہوتے گئے اور یہ سلسلہ آج تک جاری ہے۔ انہی خاندانوں کے افراد نے بڑے بڑے شہروں کی نو آبادیاتی سکیموں میں اعلیٰ اور ارفع پلاٹ نہایت ہی کم قیمتوں پر حاصل کئے اور پھر پلاٹ حاصل کرنے اور بیچنے کو ایک کاروبار کی شکل دے دی گئی۔ انہی کے بچے برطانیہ اور امریکہ کی اعلیٰ یونیورسٹیوں میں زیر تعلیم رہے، ان کا طرز زندگی نہایت شاہانہ اور معیار کسی کارخانہ دار یا اونچے پائے کے تاجر سے کسی صورت کم نہ تھا۔ سرکاری گاڑیاں تو ان کی تحویل میں چوبیس گھنٹے ڈرائیوروں کے ساتھ رہتی ہی تھیں، ان کی اپنی بیش قیمت کاریں بھی کسی سے کم نہ

تھیں۔ ان میں سے اکثر کا جاگیردارانہ اور تاجر خاندانوں سے تعلق تھا۔ اپنی ملازمتوں کے دوران بھی یہ سرکاری زرعی زمینوں اور مربعوں کی الاٹ منٹ سے باز نہیں آئے۔ چند ایک ایسے افسروں کی مثالیں سب کے سامنے ہیں جو سول سروس میں آنے کے بعد ہزاروں ایکڑ اراضی کے مالک بن گئے۔ اگرچہ ملازمت سے پہلے ان کے پاس چپہ بھر زمین بھی نہ تھی۔

تحفے کے طور پر کمرشل اور رہائشی پلاٹ حاصل کرنے کے علاوہ مراعات کے بدلے بڑی بڑی کمپنیوں میں ہدیے کے طور پر لاکھوں روپے کے حصص بھی انہیں پیش کیے جاتے رہے۔ ان میں سے بعض تو ریٹائرمنٹ کے بعد انہیں اداروں کے ڈائریکٹر اور مشیر بنے بیٹھے ہیں۔ ایسی مثالیں بھی ہیں کہ افسر اعلیٰ تو دفتری کاموں میں مصروف ہیں اور بیگم صاحبہ نے چار دیواری میں درون پردہ پورا اسکر ٹریٹ کھول رکھا ہے۔

انہی افسران نے اپنے عزیزوں کو ایسی صنعتیں اور کارخانے لگانے میں تن من دھن سے مدد کی جو آگے چل کر حکومت کی آنے والی منصوبہ بندی کے تحت نہایت نفع بخش ثابت ہوئے اور جن پر سالہا سال کے لئے ٹیکس کی چھوٹ بھی ملی۔ آسان شرائط پر قرضوں کا حصول بھی انہی کی کوششوں سے ممکن ہوا اور پھر جب یہ قرضے بھاری بوجھ کی شکل اختیار کرنے لگے تو انہیں کالعدم اور ناقابل وصول قرار دے کر معاف کروایا گیا اور ایسی صنعتوں کو جن کے لئے یہ قرضے لئے گئے تھے، بیمار صنعتوں کا لیبل لگا دیا گیا۔ اس قسم کے کاموں کو ہماری انتظامیہ نے جس خوش اسلوبی اور فنی مہارت سے تکمیل کے مراحل پر پہنچایا اس کی مثال اور کہیں نہیں ملتی۔ زرعی میدان میں بھی انتظامیہ کا تعاون افسران اعلیٰ کو بدرجہ اتم حاصل رہا۔ افسروں کو الاٹ کردہ غیر آباد زمینوں کو حکومت سے حاصل کردہ جدید زرعی آلات کے ساتھ آباد کرنے، ٹیوب ویلوں اور نہروں کے ذریعے ان کے لئے پانی کا حصول ممکن بنانے اور محکمہ زراعت میں رہ کر اپنی ہی زمینوں کو حکومت کے لاکھوں روپے کے اخراجات اور اہل کاروں کے ذریعے آباد کرنے کے ایسے بے شمار پریکٹس اپنی مثال آپ ہیں۔

یہ اب کھلا راز ہے کہ سنٹرل بورڈ آف ریونیو کی نوٹیفکیشن قبل از وقت طشت از بام کرنے کی بنا پر لوگوں نے کروڑوں کا بزنس کیا۔ فنانس کمپنیوں، کوآپریٹو سوسائٹیوں پر پابندیاں لگانے سے پہلے جن کی بدبختی پر مبنی خلاف قانون کارروائیوں سے دیدہ و دانستہ چشم پوشی کی جاتی رہی اور غیر ملکی

کرنسی کے اکاؤنٹس منجمد کرتے وقت جن پسندیدہ افراد کو اپنا سرمایہ نکالنے کے مواقع دیے گئے، اس عمل سے بھی بہت سے لوگوں کے وارے نیارے ہوگئے اوران بے یارو مددگار افراد (جن میں بیواؤں اور ریٹائرڈ ملازمین کی تعداد زیادہ تھی) کی عمر بھر کی جمع پونجی ڈوب گئی، جن کی آمدنی کا واحد ذریعہ بھی روپیہ تھا، جوانہوں نے اپنی کم فہمی کی بنا پران کاموں میں لگایا تھا۔

اگرچہ تعزیرات پاکستان اور قانون رشوت ستانی میں یہ امر ثابت ہو جانے کی صورت میں کہ جرم کا ارتکاب ہوا ہے، سزائیں تجویز کی گئی ہیں، لیکن یہ قوانین اوران کی وضاحتیں اس قدر پیچیدہ ہیں کہ خود جج صاحبان کے لئے بھی ایک گورکھ دھندہ بن جاتی ہیں۔ سپریم کورٹ کے ایک جج کو یہاں تک کہنا پڑا کہ:

"اگر کوئی شخص (جج) رشوت سے متعلقہ قوانین وضوابط کے جنگل میں پھنس کر رہ جائے، جن کی پیچیدگی اور کم فہمی میں دن رات اضافہ ہو رہا ہے تو اسے مورد الزام نہ ٹھہرایا جائے۔ عدالتوں میں رشوت خور افسروں کی طرف سے درخواستیں دینے اور اپیلیں دائر کرتے وقت نہ صرف نت نئے الفاظ گھڑے جاتے ہیں بلکہ ان میں ایسی ایسی تکنیکی موشگافیاں لگائی جاتی ہیں جن سے اس بات کا ڈر پیدا ہو چلا ہے کہ کہیں ہائی کورٹ ایسے ٹریبونل نہ بن کر رہ جائیں جن کا کام حکومت اور ملازمین کے درمیان صرف جھگڑے طے کرانا رہ جائے"۔

ان حالات میں تو ایسے معلوم ہوتا ہے جیسے پاکستان میں ایک متبادل معیشت اور انتظامیہ بھی ہے اور یہ انتظامیہ ایک علیحدہ نظام پر عمل پیرا ہے، جسے ایک خاص قسم کا مافیا چلا رہا ہے۔ یہ مجرم طاقت اور سوسائٹی میں اپنی معاندانہ حیثیت کی بنا پر ایک ایسے گروہ کی حیثیت رکھتے ہیں جو اپنے آپ کو قانون سے بالاتر سمجھتے ہیں۔

پولیس اور انتظامیہ

بظاہر پولیس کے فرائض اور طریقہ کار امریکہ اور برطانیہ سے کسی طور بھی مختلف نہیں۔ پولیس کا کردار ضابطوں کی حد تک جمہوری روایات کے عین مطابق ہے۔ خرابی وہاں پیدا ہوتی ہے جب انہیں سیاسی سرگرمیوں میں شامل کیا جاتا ہے۔ اگر ان سے سیاسی کام نہ لئے جاتے، سیاستدانوں کی نگرانی پر مامور نہ کیا جاتا۔ سیاسی اجتماعوں کو منتشر کرنے اور ناجائز وجوہات کی بنا پر سیاسی لیڈروں کو گرفتار کرنے کے کام نہ لئے جاتے تو شاید آج ان کی شہرت اتنی خراب نہ ہوتی۔

پولیس کا بنیادی فرض امن عامہ کو برقرار رکھنا اور قانون کی خلاف ورزی نہ کرنے دینا اور لوگوں کے جان و مال کی حفاظت کرنا ہے۔ پاکستان کے ابتدائی سالوں میں پولیس کا زیادہ تر وقت جرائم کی روک تھام اور تفتیش میں گزرتا تھا، مگر اب ایسا نہیں ہے، ان کے اوقات کار کا بیشتر حصہ سیاسی سرگرمیوں میں صرف ہوتا ہے۔ برسر اقتدار سیاسی پارٹی کے مخالف سیاسی لیڈروں کی نقل و حرکت پر کڑی نظر رکھنا۔ حزب مخالف کے سیاسی اجتماعات کو کنٹرول کرنا اور اکثر اوقات انہیں منتشر کرنا۔ برسر اقتدار حکومتوں کے وزرا اور امرا کی پروٹوکول ڈیوٹی جیسے کام جو ان کے فرائض منصبی میں شامل نہیں ہوتے، لیکن وہ پولیس کی فعال زندگی کا بیشتر وقت ضائع کرنے کا موجب بنتے ہیں۔ یہی وجہ ہے کہ برسر اقتدار حکومت کے ہاتھوں میں آلہ کار بن کر پولیس افسران نہ صرف اپنی شہرت کو نقصان پہنچاتے ہیں بلکہ کبھی کبھی ملازمت سے بھی ہاتھ دھو بیٹھتے ہیں۔ ملک کے انتظامی امور میں پولیس کا حصہ بہت ہی کم ہے۔ پولیس سے عوام کا واسطہ بھی اسی وقت پڑتا ہے جب کوئی فوجداری نوعیت کا معاملہ پیش آئے۔ انتظامیہ کی بدعنوانیاں اور رشوت کے مسائل بھی اگرچہ قابل دست اندازی پولیس ہیں لیکن اس طرف پولیس حکام کی توجہ کم ہی رہتی ہے اس کی ایک وجہ یہ بھی

ہے کہ کئی ایک ادارے مثلاً سی آئی اے سپیشل (پولیس) برانچ اور ایف آئی اے وغیرہ ایسے ہی کاموں پر مامور ہیں اور ان اداروں میں اکثریت پولیس سے لئے گئے افسران کی ہوتی ہے۔ پولیس کا کام زیادہ تر فوجداری قانون کا نفاذ ہی ہے۔ سماجی اور معاشرتی ضابطوں کی نگرانی ان کا کام نہیں۔ پولیس جرائم کو وقوع پذیر ہونے سے روکنے میں بھی تذبذب کا شکار رہتی ہے، ان کے مطابق وہ مجرم کو جرم سرزد ہونے کے بعد عدالت کے کٹہرے تک لے جانے کے ذمہ دار ہیں۔ جرم کا فیصلہ کرنے کی ذمہ داری ان کی نہیں عدالتوں کی ہے۔

پولیس اپنے افعال و کردار سے بالواسطہ بھی اثر انداز ہوتی ہے۔ درحقیقت پولیس کا کردار ہی اس کے اور عوام کے درمیان اچھے یا برے تعلقات کا تعین کرتا ہے۔ یہ ظاہر ہے کہ قوانین عوام کی بہتری کے لئے بنائے جاتے ہیں اور یہ عوام کا فرض ہوتا ہے کہ وہ ان قوانین کا احترام کرتے ہوئے ان کی خلاف ورزی نہ کریں لیکن ان قوانین کا نفاذ کرتے ہوئے پولیس اکثر اوقات ایسا طریق کار اختیار کرتی ہے جس سے عوام کے دلوں میں نہ صرف پولیس بلکہ اس قانون کے خلاف بھی نفرت پیدا ہو جاتی ہے۔ گھروں کی تلاشیاں، جرائم کی تفتیش اور سیاسی کارکنوں کی گرفتاریاں قانون کے دائرے کے اندر رہ کر بھی کی جا سکتی ہیں، مگر ان معاملات میں اکثر اوقات پولیس کا ظالمانہ رویہ نہ صرف پولیس کی بدنامی کا باعث بنتا ہے بلکہ ایسے قوانین جن کی آڑ میں یہ کارروائیاں ہوتی ہیں" کالے قوانین " کہلائے جاتے ہیں۔ یہی وجہ ہے کہ عوام کے دلوں میں ایسی انتظامیہ کی کوئی عزت نہیں رہتی جو پولیس کے ذریعے اپنی طاقت اور اختیارات کا ناجائز استعمال کرے۔

مہذب اور غیر مہذب ملکوں میں امتیاز کا معیار صرف ایک ہی ہے وہ یہ کہ مہذب ملکوں میں پرامن شہریوں سے وہاں کی پولیس کا رویہ کیسا ہے کیا وہاں انسانی حقوق اور اقدار کو پامال تو نہیں کیا جاتا۔ پولیس اور انتظامیہ کے دوسرے محکموں میں سب سے بڑا اور نمایاں فرق یہ ہے کہ پولیس اپنی سیٹ اپ کے مطابق باقی محکموں کی طرح اپنی سہولیات اور خدمات شہریوں کے دروازے تک لے کر نہیں جاتی بلکہ شہری پولیس کی اعانت اور مدد مانگنے کے لئے پولیس اسٹیشن تک پہنچتے ہیں۔ دنیا بھر میں ایف آئی آر درج کرانے اور اس کے متبادل انتظامات کا طریق کار سہل بنانے میں نمایاں کامیابیاں حاصل کی گئی ہیں۔ ہمارے ملک میں ابتدائی رپورٹ درج کرانے میں عوام کو جو دقتیں پیش آتی ہیں اور جو مراحل طے کرنے پڑتے ہیں ان کو بیان کرنے کا یہ موقع نہیں مگر اتنا ضرور ہے

کہ اگر اس بنیادی مرحلے کو طے کرنا ہی ایک طویل اور پیچیدہ طریقہ کار کے ذریعے تقریباً ناممکن بنا دیا جائے تو پھر دادرسی کے لئے کس کا دروازہ کھٹکھٹایا جائے۔

عوام اور پولیس میں بے اعتمادی اور بدگمانی کی فضا بڑھتی چلی جارہی ہے۔ پولیس کو نہ صرف بھروسے، دوستی اور ہمدردی کے جذبات سے عاری خیال کیا جاتا ہے بلکہ ان کا رویہ غیر مہذب اور ظالمانہ سمجھا جاتا ہے۔ انہیں راشی اور بدعنوان کہا جاتا ہے۔ مگر اس کے دوسرے پہلو پر نظر ڈالی جائے تو پولیس کو رشوت اور دوسرے تحفے تحائف وہی لوگ تو دیتے ہیں جنہیں ان سے ذاتی اور غیر قانونی کام کروانے ہوتے ہیں یا اپنے مخالفین کو کچلنا ہوتا ہے۔

گردوپیش کے حالات اور سماجی اور معاشرتی فضا پولیس کی کارکردگی پر اثر انداز ہوا کرتی ہے۔ شہریوں کا عدم تعاون، تفتیش میں رکاوٹیں، حقائق بیان کرنے والے گواہوں کی فراہمی، پولیس افسروں کے سامنے بیان دینے میں ہچکچاہٹ۔ ظاہر ہے جب پولیس کے ساتھ مجرم کو پکڑنے میں تعاون نہیں کیا جاتا تو پھر پولیس ایسے ہتھکنڈوں پر اتر آتی ہے جو لوگوں کے لئے تکلیف اور پولیس کی بدنامی کا باعث بنتے ہیں۔ پولیس افسران ان تمام باتوں کا شعور رکھتے ہیں۔ پولیس اور عوام میں تعاون ہم آہنگی اور تعاون کے لئے خوش اخلاقی کے ہفتے منائے جاتے ہیں۔ خدمت خلق اور امن عامہ کی کمیٹیاں تشکیل دی جاتی ہیں، مگر نہ تو پولیس میں کالی بھیڑوں کی تعداد کم ہونے میں آتی ہے اور نہ ہی پولیس کی بدنامی میں خاطر خواہ کمی واقع ہوتی ہے۔

جب تک پولیس کا محاسبہ کرنے کے لئے کوئی باقاعدہ طریق کار وضع نہیں کیا جائے گا، پولیس کی کارکردگی کو بہتر بنانا ناممکن ہے۔ تھانہ نہیں تو کم از کم تحصیل اور ضلعی سطح پر ایسی مشاورتی کمیٹیوں کی تشکیل دی جائے جو پولیس افسران سے مل کر امن عامہ کو بحال رکھنے اور جرائم کی رفتار کو کم کرنے کی تدابیر کریں اور شہریوں کی جائز شکایات کا ازالہ کریں۔ صوبے کے انسپکٹر جنرل پولیس کی مہینے میں ایک بار اسمبلی کی سٹینڈنگ کمیٹی کے ساتھ میٹنگ بہت سے مسائل حل کر سکتی ہے۔ لیکن اس میں سب سے بڑی مشکل یہ ہے کہ پولیس کی سرگرمیاں خود پولیس افسروں سے چھپائی جاتی ہیں اور پولیس اپنے اختیارات میں کسی قسم کی شراکت اور مشاورت قبول کرنے کو تیار نہیں۔ یہ کہنا بھی زیادتی ہوگی کہ سرے سے پولیس میں کوئی اچھا افسر تھا ہی نہیں۔ ملک نذیر احمد، قاضی محمد اعظم، ملک عطا حسین، خواجہ منظور حسین، محسن منظور، عزیز خان، رفیق حیدر اور حاجی حبیب

الرحمٰن دیانت داری اور قابلیت کی روشن مثالیں ہیں۔

عوام تو ایک طرف، رشوت ستانی اور بدعنوانی کو ختم کرنا، اب حکومت کے بس میں بھی نہیں رہا۔ ملک میں بدعنوانی اتنی منظم شکل اختیار کر چکی ہے کہ اس کا خاتمہ تو کجا خاطر خواہ کمی بھی واقع نہیں ہو سکتی۔ پہلے چند محکموں میں رشوت اکٹھی کرنے اور اسے درجہ بدرجہ اوپر تک تقسیم کرنے کے لئے پول بنائے گئے اور اب تو چند ایک محکمے مافیا کی صورت اور حیثیت اختیار کر چکے ہیں۔

محاسبے کا عمل

کتاب کا یہ باب بھی کسی حد تک کرپشن اور اس کے انسداد سے ہی متعلق ہے لیکن یہاں محاسبے کا عمل ذرا اور تفصیل چاہتا ہے۔ بیورو کریسی کس کے سامنے کن باتوں کے لئے جوابدہ ہوا کرتی ہے کیا اس کا محاسبہ ممکن ہے۔ زیر نظر باب میں اسی مسئلے پر بحث کی جائے گی جو آج کے دور میں بے حد اہمیت کا حامل ہے۔ یعنی ہماری روزمرہ کی زندگی میں بیورو کریسی کا روز بروز بڑھتا ہوا عمل دخل جس نے بڑی حد تک ہر شعبہ زندگی میں شخصی آزادیاں سلب کر لی ہیں۔ بیورو کریسی کی طاقت اور اختیارات میں بھی روز افزوں اضافہ ہوتا جا رہا ہے اور اسے قابو میں رکھنا سیاستدانوں اور شہریوں کے بس سے باہر ہوتا جا رہا ہے۔ بحث کی واضح حدود مقرر کرنے کی غرض سے ہم بیورو کریسی کے صرف ان پہلوؤں کے محاسبے کا ذکر کریں گے جو مرکزی حکومت کی انتظامیہ سے تعلق رکھتے ہیں۔

عام طور پر بیورو کریسی کو چار قسم کی ذمہ داریاں سونپی جاتی ہیں:

1۔
قاعدے اور قوانین کو کم از کم تضیع الاوقات و تاخیر کے ساتھ نافذ العمل کرنا۔

2۔
باشعور طریقے سے قانونی دائرے کے اندر رہ کر صوابدیدی اختیارات کا استعمال۔

3۔
ضرورت کے مطابق نئی پالیسیاں مرتب کرنا اور موجود پالیسیوں میں رد و بدل کرنا۔

4۔

سرکاری اداروں میں عوام کا اعتماد بڑھانا۔

پہلے زمرے میں آنے والے قوانین قاعدے اور ضوابط کا نفاذ بظاہر آسان نظر آتا ہے مگر حقیقتاً یہ ایک پیچیدہ امر ہے۔ انتظامیہ سے متعلقہ قوانین نیشنل اسمبلی میں عوام کے منتخب نمائندے تشکیل دیتے ہیں، لیکن علاقائی اور صوبائی مفادات کو مدنظر رکھتے ہوئے یہ اکثر سطحی مفاہمت کی بنا پر محض دفع الوقتی کی خاطر بنائے جاتے ہیں جو اکثر اوقات نہایت مبہم اور صوبوں کے متضاد مفادات چھپائے ہوئے ہوتے ہیں جو آگے چل کر نفاذ کے دوران سرکاری دفتروں میں طرح طرح کی پیچیدگیاں اور تنازعات پیدا کرنے کا موجب بنتے ہیں۔ عوام کے کونسے طبقے کو کونسی مراعات دی جائیں۔ کن لوگوں کو روزگار مہیا کیا جائے۔ گھروں اور پلاٹوں کی الاٹ منٹ کن بنیادوں پر ہو۔ حکومت کے ترقیاتی پراجیکٹ جن پر کروڑوں روپے صرف کئے جاتے ہیں۔ کن علاقوں میں شروع کئے جائیں۔ ٹھیکے کن کو دیئے جائیں۔ سپلائی کون کرے یہ اور ایسے دوسرے معاملات اس ضمن میں آتے ہیں۔

دوسرے مرحلے میں بیوروکریسی اپنے صوابدیدی اختیارات کا استعمال کرنے اور قوانین کی تشریح کرتے وقت مقررہ حدود سے تجاوز کر جاتی ہے۔ جس کے نتیجے میں عوام حکومت سے بدظن ہو جاتے ہیں۔ تھوڑے عرصے میں زیادہ سے زیادہ ترقیاتی کاموں کو مکمل کرنے کے لئے بھی اوپر سے لے کر نیچے تک مختلف ایڈمنسٹریٹرز کو صوابدیدی اختیارات کا منتقل کرنا آج کے دور میں نہایت ضروری سمجھا جاتا ہے، ورنہ ترقی کی رفتار کم ہونے یا رکنے کا خدشہ لاحق رہتا ہے۔ ان صوابدیدی اختیارات کا سو فیصد منصفانہ استعمال تو شاید ہی ممکن ہو۔ بہرحال صوابدیدی اختیارات میں روز افزوں اضافہ ہی بدعنوانی رشوت ستانی اور کنبہ پروری جیسی خرابیوں کا باعث بنتا نظر آتا ہے۔ محاسبے کے عمل کو بھی پیچیدہ اور ناقابل عمل بنانے میں صوابدیدی اختیارات آڑے آ جاتے ہیں اور ایڈمنسٹریٹر اکثر اوقات اپنے دفاع میں یہ کہتے ہیں کہ ایسا کرنا ان کے دائرہ عمل میں شامل تھا اور قانون نے انہیں اجازت دے رکھی تھی کہ وہ جس کو چاہیں مراعات دیں اور جس کو چاہیں انکار کر دیں۔ اس میں کوئی شک نہیں کہ حکومت کی پالیسیوں میں لچک ہونی چاہیے لیکن اس کا کیا کیا جائے کہ ایسے فیصلوں کی اکثریت آئندہ کے لئے مثالی سمجھی جاتی ہے اور آگے چل کر یہ صوابدیدی فیصلے

عوام کے لئے استحقاق کا درجہ رکھتے ہیں۔

ایڈمنسٹریٹر یا بیوروکریٹس کس کے سامنے جوابدہ ہوا کرتے ہیں؟ اصولی طور پر تو بیوروکریٹس کو ذمہ داریاں سونپنے، ان ذمہ داریوں کو سنبھالنے کے لئے اختیارات دینے والے اور وسائل مہیا کرنے والے ہی ان کا محاسبہ کر سکتے ہیں۔ دیکھا جائے تو بیوروکریسی کے اختیارات کی حد بندی اور ان میں توازن قائم رکھنا منتخب نمائندوں کی ذمہ داری ہوتی ہے۔ انتظامیہ مقننہ اور عدلیہ کی علیحدہ علیحدہ حیثیت بھی انہی اصولوں پر قائم کی گئی ہے تاکہ وہ ایک دوسرے پر کڑی نگاہ رکھ سکیں اور انتظامیہ اپنے اختیارات سے تجاوز نہ کرنے پائے۔

پاکستان کے دستور کے مطابق وزیر اعظم انتظامیہ کا سربراہ اعلیٰ یا چیف ایگزیکٹو ہوا کرتا ہے اور پھر یہ سربراہی کا سلسلہ نیچے تک چلا جاتا ہے۔ ہر کوئی اپنے نگران کے سامنے جوابدہ ہوا کرتا ہے جو اسے کسی عہدے پر مامور بھی کرتا ہے اور برطرف کرنے کے اختیارات بھی رکھتا ہے۔ مختلف محکموں کے سربراہ اسی طریق کار کی پیروی کرتے ہیں۔ اختیارات کی اس تقسیم کی وجہ سے وزرا اور محکموں کے سربراہ (فیڈرل سیکرٹری) اکثر اسی تناؤ کا شکار بھی رہتے ہیں۔ سیاستدان عوام کا منتخب نمائندہ ہونے کی حیثیت سے کلیدی عہدوں پر اپنی مرضی کے افسران کو تعینات کرنا اور نافرمانی کی صورت میں انہیں معطل یا برطرف کرنا اپنا قانونی استحقاق سمجھتے ہیں۔ لیکن انتظامیہ اسے مداخلت قرار دیتی ہے۔ انتظامیہ کی تاریخ سینئر بیوروکریٹس اور وزرا کے درمیان اس قسم کے تنازعات سے بھری پڑی ہے۔

ایک نہایت ہی اہم نوعیت کا مسئلہ جس سے پچھلے کئی برسوں سے سینئر ایڈمنسٹریٹر اور وزرا صاحبان دوچار رہے ہیں وہ اختلاف رائے کا ہے۔ اہم معاملات کے بارے میں یہ فیصلہ کرتے ہوئے اکثر سیکرٹری اور وزرا میں اختلاف پایا جاتا ہے۔ فائل میں کوئی ایسا اعتراض کر دیا جاتا ہے جو عمل درآمد پر اثر انداز ہوتا ہے۔ ایسے موقع پر عموماً وزرا سیکرٹری اور دوسرے سینئر عہدداروں کو میٹنگ بلا کر ہدایات دیتے ہیں کہ زیر التوا معاملہ کس قدر اہم سیاسی نوعیت کا ہے اور اوپر سے اس پر عمل درآمد کے لئے نہایت سخت تاکید کی گئی ہے۔ یہ بڑا نازک مرحلہ ہوتا ہے۔ بیوروکریٹ اگر اس سے اتفاق کرے تو فیصلے کی ساری ذمہ داری اس پر آ پڑتی ہے اور بعد ازاں اس مسئلے کے فنی اور قانونی پہلوؤں میں سقم ہونے کی وجہ سے وہ نہ صرف مورد الزام ٹھہرایا جا سکتا ہے بلکہ اسے

ملازمت سے ہاتھ دھونے کا خطرہ بھی مول لینا پڑتا ہے۔ دوسری طرف وزرا کے احکام کی خلاف ورزی بھی مصیبت کا باعث بن سکتی ہے۔ اختلاف کرنے سے وہ نہ صرف برسر اقتدار حکومت کا راندہ درگاہ اور ناپسندیدہ بیوروکریٹ سمجھا جاتا ہے بلکہ اکثر عرف عام میں "کھڈے لائن" لگا دیا جاتا ہے۔ دوسرے لفظوں میں اسے حکومت کے ایوانوں سے دور دراز کے مقامات پر نہایت ہی غیر اہم عہدے پر تعینات کر دیا جاتا ہے تاکہ وہ اختلاف رائے کا نتیجہ بھگتے اور برسر اقتدار حکومت کے دوران بن باس گزارے۔ دیکھا جائے تو قابل ستائش ہیں وہ بیوروکریٹ جو حق بات کہنے سے گریز نہیں کرتے اور پھر صبر و استقلال سے مشکل وقت گزار لیا کرتے ہیں مگر ایسے لوگ بہت ہی کم ہیں ورنہ اکثر اپنی اصلاح کر لیا کرتے ہیں۔ آج کے دور میں انتظامیہ کا بنیادی مسئلہ بیوروکریسی کو قابو میں رکھنا ہے۔ انتظامیہ کے افسروں کا اختیارات کے استعمال میں جوابدہ ہونا ماضی میں بھی اتنا ہی اہم تھا جتنا آج ہے۔ رفاہی مملکت ہونے کی وجہ سے زندگی کا کوئی شعبہ ایسا نہیں جہاں انتظامیہ کا عمل دخل نہ ہو۔ یہی وجہ ہے کہ افسران کو اپنے فرائض کی ادائیگی کے لئے ان گنت صوابدیدی اختیارات حاصل ہیں اور وہ بھی بغیر کسی کنٹرول یا نگہداشت کے۔ اس ضمن میں انتظامیہ کے فرائض اور اختیارات اس بات کی اہمیت کو مزید واضح کرتے ہیں کہ انتظامیہ کی کارکردگی پر عدلیہ کے علاوہ بھی کسی ادارے کا موثر کنٹرول ہونا چاہیے۔ وفاقی محتسب کے ادارے کی اہمیت اس وجہ سے بھی بڑھ جاتی ہے کہ ڈکٹیٹر شپ کے دو ادوار کے دوران بیوروکریسی کو لامحدود صوابدیدی اختیارات دیئے گئے۔ انتظامیہ ایک ایسے جنگل کا نمونہ پیش کرنے لگی جہاں قانون کی حکمرانی نہ تھی۔ رشوت ستانی، نااہلی اور کنبہ پروری کا دور دورہ تھا۔ ایک ہی جیسے امور انتظامیہ پر متضاد فیصلے دیئے جاتے ہیں۔ عوام کی طرف سے انتظامیہ کے اداروں کے خلاف متعدد شکایات اس امر سے متعلق بھی ہیں کہ انتظامیہ کا عمل شفاف نہیں ہے اور ہر بات کو عوام سے چھپایا جاتا ہے۔ اس کی وجہ یہ بھی تھی کہ افسر نہ تو قواعد و ضوابط کو احاطہ تحریر میں لانا چاہتے تھے اور نہ ہی ان پر منصفانہ اور مساویانہ عمل درآمد کے قائل ہیں۔ اچانک ایک فیصلہ صادر کر دیا جاتا ہے۔ نہ تو ان فیصلوں کو چیلنج کیا جا سکتا ہے اور نہ ہی وہ رہنما اصول بتائے جاتے ہیں جن کے تحت ادارے یہ فیصلے صادر کرتے ہیں۔ ان حالات میں وفاقی محتسب کے ادارے کا قیام عمل میں لانا ایک نعمت غیر مترقبہ تھا۔

وفاقی محتسب کے ادارے کا قیام 1983 میں عمل میں لایا گیا۔ یہ ادارہ وفاقی حکومت کے محکموں جن میں کارپوریشن، کمیشن اور وزارتیں بھی شامل ہیں، بدانتظامی کے باعث کسی شہری سے کی جانے والی کسی ناانصافی کی تحقیق و ادراک اور ازالے کے لئے قائم کیا گیا تھا۔ وفاقی محتسب کو بدانتظامی کی تحقیق اور ناانصافی کے ازالہ کے لئے جملہ محکموں کے اعلیٰ افسران سے لے کر عام سرکاری ملازمین تک پر اختیار حاصل ہے۔ محکموں کی بدانتظامی ان کے قوانین وضوابط سے مطابقت رکھنے کے باوجود بھی ناانصافی کا موجب ہوسکتی ہے۔ اگر کسی افسر نے اپنے اختیارات اور صوابدید کا استعمال معقول وجہ کے بغیر یا اقرباپروری کے تحت مختلف شہریوں کے درمیان تفریق کا باعث بنتے ہوئے بھی کیا ہو تو وہ محتسب کے ادارے کے لئے قابل گرفت ہوگا۔

وفاقی محتسب کے ادارے میں درخواست دینے یا کسی محکمے کے خلاف شکایت کرنے کے لئے کوئی لمبا چوڑا طریق کار وضع نہیں کیا گیا۔ درخواست ایک سادے کاغذ پر بغیر کورٹ فیس لگائے اور کسی وکیل یا وثیقہ نویس کی مدد حاصل کئے ادارے کے دفاتر میں جو ریجنل سیکرٹریٹ کہلاتے ہیں اور اسلام آباد، لاہور، پشاور، کوئٹہ اور کراچی میں واقع ہیں، دی جاسکتی ہے۔ ایک طرح سے محتسب کے ادارے کا تحقیقاتی افسر ہی شکایت کنندہ کا وکیل بھی ہوتا ہے اور جج بھی۔

البتہ محتسب کو سول عدالتوں میں زیر سماعت مقدمات پاکستان کے امور خارجہ سے متعلقہ مسائل اور بری، بحری اور فضائی افواج کے خلاف تحقیقات کرنے یا شکایات سننے کا اختیار نہیں اور نہ ہی کوئی سرکاری ملازم اپنی ذاتی نوعیت کی شکایت اپنی ملازمت سے متعلق محتسب کے سامنے پیش کرسکتا ہے۔

قانون کے نفاذ میں اتنی ہی سختی کرنی چاہیے جس کی قانون اجازت دیتا ہے۔ بیوروکریٹس عموماً ایسا کرتے ہوئے کسی مصلحت کو ملحوظ نہیں رکھتے وہ قانون کو آلہ کار بنا کر اور اپنی کارروائی کا مظاہرہ کرتے ہوئے بعض اوقات حد سے تجاوز کرجاتے ہیں۔ ان میں سے ایک بہت بڑی تعداد ان کی ہوتی ہے جو اپنے آپ کو عقل کل سمجھتے ہیں۔ انہیں اس بات کا یقین ہوتا ہے کہ وہ جو کچھ کر رہے ہیں وہ حکومت کی پالیسی اور قوانین کے عین مطابق ہے اور ایسا کرتے ہوئے ان سے کسی غلطی کا امکان نہیں ہوسکتا۔ روبلڈ ایگر نے تو کہا تھا کہ اس قسم کے بیوروکریٹس کو فوراً دماغی امراض کے ہسپتال میں بھیجنا چاہیے۔

بہتر نظم ونسق

ترقی پذیر ملکوں میں نظم ونسق کی ترویج یا بہتر طریق حکمرانی کا نیا نظریہ یا اس نظریہ کی اصطلاح مغرب کے نئے مالیاتی نظام نے پیدا کی ہے۔ گزشتہ صدی کی آخری دو دہائیوں میں بین الاقوامی مالیاتی اداروں اور قرض دینے والے (Donors) ممالک نے پاکستان کو مستقبل میں ترقیاتی فنڈز دینے کی شرائط کے طور پر یہ اصطلاح متعارف کرائی۔ معاشی امداد کے ساتھ کچھ نہ کچھ شرائط تو اس سے پہلے بھی ورلڈ بینک اور بین الاقوامی مالیاتی فنڈز کے قرضوں کے ساتھ منسلک ہوا ہی کرتی تھیں، مگر اب قرضے دینے والے ممالک نے اپنا دائرہ کار بڑھا لیا ہے۔ وہ قرضے دیتے وقت ترقی پذیر ملکوں کی اقتصادی ترقی کے منصوبوں کے بارے میں اپنی پسند و ناپسند کا اظہار کرنے اور ذاتی ترجیحات کے ساتھ ساتھ ان ملکوں کی اندرونی سیاسی سرگرمیوں پر بھی اثر انداز ہونے لگے ہیں۔

بظاہر پاکستان کی طرف سے ابھی تک اس سلسلے میں کوئی مدافعانہ رویہ دیکھنے میں نہیں آیا بلکہ یہ تک سننے میں آیا ہے کہ اقتصادی دباؤ کے پیش نظر اس قسم کی تجاویز جن کا بظاہر قرضوں سے کوئی تعلق نہیں وہ ورلڈ بنک کے نمائندوں اور پاکستانی مقتدرہ کی مشترکہ کاوشوں سے تیار کی گئی ہیں۔

بہر حال آج سے کچھ عرصہ پیشتر ایسے قرضوں کو پسندیدگی کی نظر سے نہیں دیکھا جاتا تھا جن کے ساتھ سیاسی شرائط اور پابندیوں کی ڈور بندھی ہوتی ہے اور تیسری دنیا کے ممالک ایسی شرائط کے خلاف اکثر آواز اٹھایا کرتے تھے۔ معاشی منصوبہ بندی کی حد تک تو شرائط فوری طور پر قبول کر لی جاتی رہی ہیں۔ مگر اب مالیاتی ادارے اور قرضے دینے والے ممالک کافی حد تک پاکستانی حکومت کی سیاسی حکمت عملی پر بھی اثر انداز ہونے لگے ہیں۔ کچھ عرصہ پیشتر مالی امداد دیتے وقت

مغربی ممالک ترقی پذیر ممالک میں نفاذ جمہوریت پر زور تو بہت دیا کرتے تھے لیکن اس اصول پر سختی سے عمل نہیں کیا جاتا تھا۔ مگر اب جمہوری حکومتوں کے لیئے " گڈ گورننس " کی ضرورت کو قریب قریب ایک شرط کی حیثیت سے پیش کیا جارہا ہے۔ اس نظریے کی جس طرح تشہیر کی جارہی ہے اور جیسے اسے مستقبل کی مالی امداد کے ساتھ وابستہ کیا جارہا ہے اس کے تحت فوری انصاف کا مہیا ہونا حکومت کے اداروں اور کارپوریشنوں میں مکمل خاتمہ لوکل باڈیز (نچلی سطح کے انتظامی اداروں) کو مضبوط بنیادوں پر قائم کرنا امن عامہ کی صورت حال کو بہتر بنانا، نہ صرف راشی اور بدعنوان افسروں کا محاسبہ بلکہ محاسبے کے عمل کو مرکزی اور صوبائی حکومتوں تک بڑھانا، ٹیکسوں کا اکٹھا کرنا اور بنکوں کے ڈوبے ہوئے قرضوں کی بازیابی کے کام شامل ہیں۔ گڈ گورننس کے تحت ورلڈ بنک نے جن مسائل کی طرف اشارہ کیا ہے وہ آج کے پیدا کردہ نہیں ہیں، ان کی جڑیں معاشرے میں دور تک پھیلی ہوئی ہیں اور ایک معینہ مدت میں ان کا سدباب کرنا ناممکن نہیں تو مشکل ضرور ہے۔

اس سے پیشتر کہ " گڈ گورننس " کے بارے میں بحث کی جائے، اقوام متحدہ کے ترقیاتی پروگرام کی روشنی میں انسانی ترقی کے لئے ایک دیرپا منصوبہ بندی کا ذکر ضروری ہے۔ کیونکہ آخرکار " گڈ گورننس " کا ملتجائے مقصود یہی تو ہے۔ ڈاروِن یونیورسٹی کے پروفیسر پیٹر بلنٹ کہتے ہیں کہ اقوام متحدہ کا نظریہ تین بڑے اصولوں پر مشتمل ہے:

1۔

عوام کی ترقی یا انسانی استعداد اور صحت کو بہتر بنانا تاکہ وہ زندگی میں فعال کردار ادا کرسکیں۔

2۔

عوام کے لئے ترقی جس سے مراد معاشی ترقی سے حاصل ہونے والے فوائد میں سے عوام کے لئے مناسب اور برابر حصہ حاصل کرنے کے مواقع مہیا کرنا۔

3۔

ملک کی ترقیاتی سرگرمیوں میں حصہ لینے کے لئے عوام کو بہتر مواقع مہیا کرنا۔

اقوام متحدہ کے ترقیاتی پروگرام کے مطابق عوام کے لئے ان سرگرمیوں میں شامل ہونا اس وقت تک ممکن نہیں جب تک کہ ملک میں سیاسی، معاشی اور سماجی سرگرمیاں وسیع البنیاد نہ ہوں۔ یہ اسی صورت میں ممکن ہے جب عوام کا سیاسی قوت میں خاطر خواہ حصہ ہو اور وہ اسے بطور استحقاق

مختلف موقعوں پر پوری طرح استعمال کر سکیں۔ اس کے پیچھے جو فلسفہ کارفرما ہے وہ یہ ہے کہ حکومت کے لئے نچلی سطحوں پر اختیارات کی منتقلی اور تفویض اس لئے بھی ضروری ہے کہ ایسا کرنے سے عوام کو انتظامیہ کی سرگرمیوں اور کارکردگی میں حصہ لینے کے مواقع بافراط میسر آنے لگتے ہیں اور یوں کسی ملک میں سیاسی گھٹن کم ہوتی ہے اور استبدادانہ رویوں میں خاطرخواہ کمی واقع ہوتی ہے۔

بیشتر ممالک میں عوام کی ایک خاصی بڑی تعداد کو کاروبار حکومت سے ارادتاً دور رکھا جاتا ہے۔ ان میں زیادہ تر غریب عوام خواتین مذہبی اور لسانی اقلیتیں شامل ہیں۔ اقوام متحدہ کی ترقیاتی رپورٹ میں اندازہ لگایا گیا ہے کہ دنیا کی آبادی کے تقریباً نوے فیصد لوگ اپنے معاشرے میں سماجی معاشی اور سیاسی سرگرمیوں پر اثر انداز ہونے سے قاصر رہتے ہیں۔ ایک پائیدار قسم کے انسانی ترقی کے پروگرام کی ایک تعریف یہ بھی ہے کہ "آئندہ نسلوں کو پابند کئے بغیر موجودہ نسلوں کی ضروریات پوری کی جائیں"۔

بہتر نظام حکومت کا سارا دارومدار اس بات پر ہے کہ عوام کی فلاح و بہبود اور معاشی ترقی کے لئے جو کچھ آج کیا جارہا ہے (خاص کر بیرونی قرضوں کے توسط سے) اس میں کتنی پائیداری ہے اور اس کے مثبت اثرات آنے والی نسلوں تک پہنچ بھی پائیں گے یا نہیں ! بہرحال عوام کے لئے معاشی سہولتوں اور فوائد تک رسائی حاصل کرنے کے مواقع برابری کی بنیاد پر بغیر رنگ و نسل کی تمیز کے مہیا کئے جانے چاہیں اور یہی اس نظریے کا بنیادی نقطہ ہے جس کا آج کی دنیا میں سب سے زیادہ پرچار کیا جارہا ہے اور اس بات پر زور دیا جارہا ہے کہ رنگ و نسل غریبی امیری اور مشرق و مغرب کے امتیازات مٹا کر ہی ایک آفاقی معاشرے کی تشکیل کی جاسکتی ہے، جس میں انسانوں کو عظمت اور عزت نفس حاصل ہو نہ کہ چند طبقوں اور قوموں کے لئے ان کا استحصال کیا جائے۔

لیکن لوگ یہ بھی کہتے ہیں کہ پائیدار اقتصادی ترقی کے لئے مغرب کی وضع کردہ شرائط میں سے بھی کئی ایک شرائط غیرضروری ہیں۔ مثلاً مغربی اقوام کا یہ دعوی کہ اقتصادی ترقی کے لئے ملک میں جمہوریت کا ہونا انتہائی ضروری ہے بھی تجربے سے غلط ثابت ہوچکا ہے۔ پچھلے بیس سال کے عرصے میں چین، جنوبی کوریا، سنگاپور اور ملائیشیا میں مختلف نوعیت کی سیاسی حکومتوں نے جس تیزی سے اقتصادی طور پر ترقی کی ہے اس کی مثال دنیا بھر میں نہیں ملے گی۔

چین ہی کو لے لیجئے بظاہر ایک استبدادی لیکن درحقیقت ایک کمیونسٹ ملک ہونے کے

باوجود لاکھوں کروڑوں عوام کے معیار زندگی کو ایک قلیل مدت میں بہتر بنانے میں دنیا بھر میں ایک مثال قائم کر دی ہے۔ دوسری طرف ہندوستان کی مثال ہمارے سامنے ہے، جو دنیا میں سب سے بڑی جمہوریت کہلانے کے باوجود بہت ہی کم بلکہ نہ ہونے کے برابر اقتصادی ترقی کر سکا ہے۔ ورلڈ بنک کے مطابق ہندوستان میں چین کی نسبت دوگنا زیادہ تعداد غریبوں کی ہے اور چار گنا زیادہ ایسے لوگوں کی جو انتہائی غربت میں زندگی بسر کر رہے ہیں، اگرچہ انہیں تمام شخصی اور سیاسی آزادیاں حاصل ہیں۔ بنیادی ضروریات یعنی روٹی کپڑے مکان صحت اور تعلیم کے میدان میں بھی چین ہندوستان سے کہیں آگے ہے۔ نہ ہی جمہوریت نے ہندوستان کے غریبوں کو سیاسی قوت میں شریک کار بنایا ہے اور نہ ہی انہیں عزت نفس اور انسانی عظمت سے دوچار کیا ہے۔ ہندوستان کی صورت حال اس بات کی غمازی کرتی ہے کہ محض جمہوریت ہی ایک منصفانہ اور پائیدار ترقی کی ضمانت نہیں ہوا کرتے۔ بلکہ ایسے سیاسی معاشی اور حکومتی نظام کی ضرورت ہوا کرتی ہے جو کسی ملک کے سماجی حالات اور ثقافتی روایات سے ہم آہنگ ہوں۔

کسی بھی ملک کے نظام حکومت یا نظم ونسق کے تین اہم حصے ہوا کرتے ہیں۔ ملک کے سیاسی اقتدار کی نوعیت یعنی جمہوری ہے صدارتی ہے۔ پارلیمانی ہے یا فوج کی حکمرانی ہے یا شخصی حکومت ہے، دوسرے مرحلے میں وہ ذرائع شامل ہیں جن کی معرفت اقتدار اعلیٰ اقتصادی اور سماجی وسائل کو بروئے کار لاتا ہے اور تیسرے درجے پر حکومت کی وہ اہلیت ہے جس کے ذریعے انتظامی امور کو پیشہ ورانہ صلاحیت اور منصفانہ طریقے سے نمٹایا جا سکے اور باقاعدہ طے شدہ طریقوں سے حکومت کی پالیسیوں کا نفاذ کیا جا سکے۔

اچھی حکومت اور بہتر نظم ونسق کے لئے ضروری ہے کہ ایسے قوانین وضع کئے جائیں جو حکومتی نظام چلانے میں مدومعاون ہوں۔ ایسے ادارے قائم ہوں جو ملک کا نظم ونسق بطریق احسن چلا سکیں اور امن عامہ کی فضا کو بہتر بنائیں تاکہ سرمایہ کاری اور پیداواری صلاحیتوں میں اضافہ ہو سکے۔ صحت اور تعلیم جیسی بنیادی سہولتیں مہیا کرنا (خاص کر غریب طبقے کے لئے) بھی حکومت کی اہم ذمہ داریوں میں سے ایک ہے۔ مگر یاد رہے کہ قوانین وضوابط کی بہتات بھی معاشرے میں بے چینی پھیلانے کا سبب بنتی ہے اور قواعد وضوابط کی پیچیدگیاں ملک میں نہ صرف کرپشن کا باعث بنتی ہیں بلکہ انتظامیہ میں فیصلے کرنے کا عمل بھی شفاف نہیں رہتا اور حکومتی کارروائیاں عموماً در پردہ

ہونے لگتی ہیں جو عوام کے دلوں میں شکوک و شبہات پیدا کرنے کا سبب بنتی ہیں۔ یوں بعض طبقے محرومی کا شکار ہو کر یہ سوچنے پر مجبور ہو جاتے ہیں کہ انہیں طے شدہ مفادات کی خاطر ملکی وسائل سے محروم رکھا جا رہا ہے۔ اس لئے ضروری ہے کہ تمام اہم ملکی مسائل کو حل کرنے کا عمل شفاف ہو، جسے ہر طبقے کے عوام آسانی سے سمجھ سکیں۔

محرومی کا احساس عوام میں حکومتی سرگرمیوں سے لاتعلقی پیدا کرتا ہے وہ انتظامیہ کے کنٹرول سے آزاد ہونے کا سوچنے لگتے ہیں اور ناپسندیدہ قوانین وضوابط کو جھٹلانے لگتے ہیں اور یوں حکومت ان پر عمل درآمد کرانے میں ناکام ہو کر تہدیبی کارروائیوں پر اتر آتی ہے۔ اس کے ساتھ اگر حکومت کی اقتصادی کارکردگی بھی زبوں حالی کی صورت اختیار کرلے تو ملک میں بداعتمادی اور مایوسی کی ایک ایسی فضا پیدا ہو جاتی ہے جو معاشی بحالی میں رکاوٹیں پیدا کرنے کا باعث بنتی ہے۔

ورلڈ بنک کی ایک رپورٹ کے مطابق جو ۱۹۹۲ کے اوائل میں چھپی بہتر نظم و نسق کے چند پہلوؤں کو خاص طور پر مدنظر رکھنا انتہائی ضروری ہے۔ ان میں حکومت کا عوام کے سامنے جوابدہ ہونا سیاسی گروہ یا جماعت سے وابستگی کی آزادی غیر متعصب اور پر اعتماد عدلیہ کا نظام، بیوروکریسی کا محاسبہ، آزادی اظہار اور ایک موثر اور اہل انتظامیہ کا ہونا شامل ہے۔ آئیے ان کا ایک سرسری جائزہ لیا جائے۔:

1۔

کافی حد تک حکومت کی کامیابی کا دارومدار اس بات پر ہوتا ہے کہ آیا وہ جائز اور جمہوری طریقوں سے برسر اقتدار آئی ہے اور کیا وہ اپنی کارکردگی کے لئے عوام یا ان کے نمائندوں کے سامنے جوابدہ ہے۔ مغربی ممالک میں اسے یقینی امر بنانے کے لئے معینہ مدت کے بعد الیکشن کرانے ضروری سمجھے جاتے ہیں اور بڑے بڑے سرکاری عہدوں پر فائز رہنے کی ایک خاص حد مقرر کردی جاتی ہے۔

2۔

بہتر نظم و نسق کا دوسرا اہم پہلو یہ ہے کہ مختلف سیاسی جماعتوں اور اسی قسم کے دوسرے اداروں کی سرگرمیوں میں حصہ لینے کی آزادی ہے تاکہ عوام بغیر پابندی کے اپنی مرضی سے سیاسی مذہبی ثقافتی اور پیشہ ورانہ انجمنیں قائم کرسکیں۔

3۔

قانون کے دائرے کے اندر رہتے ہوئے یک آزادانہ زندگی بسر کرنے کا حق اور ملک کے اندر ایک فضا کا ہونا جس میں بلا روک ٹوک عوام پنی اپنی صلاحیتوں کے مطابق روزی کمانے کے ذرائع ڈھونڈ سکیں۔ اسی طرح قانون کے نفاذ کا عمل ہر ایک کے لئے یکساں ہونا چاہیے۔ عدل و انصاف کا ایک ایسا نظام جو شہریوں کے حقوق کی حفاظت اور ان کے خلاف کی گئی زیادتیوں کا ازالہ کرنے کے ساتھ ساتھ استحصال کا خاتمہ کرے۔

4۔

بیورو کریسی کے محاسبے کے لئے ایک ایسے نظام کی ضرورت ہوا کرتی ہے جو افسروں اور اداروں کی کارکردگی پر گہری نظر رکھے، خاص کر انتظامیہ کی ناقص کارکردگی اور وسائل کے ناجائز استعمال کا محاسبہ کرکے ٹیکس گزاری اور مالیاتی امور کی جانچ پڑتال کرے۔ محاسبے کا عمل شفاف ہونا چاہیے تاکہ عوام پر صحیح صورت حال واضح ہو سکے اس طرح حکومت کی غلطیوں کی نشاندہی بھی ہو سکتی ہے اور حکومتی وسائل کی ناجائز فراہمی اور کرپشن کا خاتمہ بھی۔

5۔

یہ سب کچھ اس صورت میں ہو سکتا ہے جب حکومت اور اس کے کاروبار سے متعلقہ معلومات تک عوام کی رسائی ممکن بنائی جائے۔ حکومتی پالیسیوں سے متعلقہ بحث مباحثے منعقد کرائے جائیں جن میں حکومت کے اقتصادی صنعتی اور زرعی منصوبوں سے متعلقہ ضروری معلومات بہم پہنچائی جائیں۔ تحقیقاتی ادارے اور یونیورسٹیاں اس سلسلے میں اہم کردار ادا کر سکتی ہیں۔ انتظامیہ میں فیصلے کرنے کے بہتر طریق کار کے لئے بھی ضروری معلومات اور اعداد و شمار کی اہمیت سے انکار نہیں کیا جا سکتا۔

6۔

بہتر نظم و نسق کا آخری اہم رکن ایک ایسی انتظامیہ ہے جو ملکی امور اور عوام کے مسائل سے نمٹنے کی اہلیت رکھتی ہو۔

بہتر نظم نسق کا ایک اور اہم پہلو جو ورلڈ بنک کی رپورٹ میں بھی نظر انداز کر دیا گیا ہے وہ حکومت اور غیر حکومتی اداروں میں رابطے اور تعاون کی اہمیت ہے۔ ہمارے ملک کی اقتصادی،

ثقافتی اور معاشرتی ترقی میں جو خاموش لیکن مثبت کردار غیر حکومتی ادارے رضا کارانہ طور پر نفع نقصان سے قطع نظر ادا کر رہے ہیں وہ کسی سے پوشیدہ نہیں۔ اگرچہ محض ذاتی عناد اور تعصب کی بنیادوں پر انہیں معتوب بھی کیا جاتا ہے، ایسے اداروں میں اپنی مدد آپ کے تحت زرعی تنظیمیں، ثقافتی ادارے، انسانی حقوق کے ادارے، رفاہ عامہ کے لئے کام کرنے والی علاقائی تنظیمیں، معاشرے کی زیادتیوں کے باعث زیر عتاب آنے والی خواتین کی نگہداشت اور ان کے حقوق کی بحالی کے ادارے شامل ہیں۔

چونکہ ایسے ادارے ہم خیال لوگوں کے آپس میں مل بیٹھ کر محدود ملکی وسائل کے پیش نظر سماجی اور معاشرتی مسائل کو عوامی سطح پر حل کرنے کے اصولوں کے تحت معرض وجود میں آتے ہیں، اس لئے ان کی کارکردگی اور انتظامی سرگرمیوں میں عوام کی براہ راست شمولیت ان کا نمایاں پہلو ہوا کرتا ہے۔ ان کا دائرہ کار محدود ہونے کی وجہ سے کارکردگی کا معیار بھی اچھا ہوتا ہے اور اگر ایسے اداروں کو بے غرض اور باصلاحیت ارکان کی حمایت حاصل ہو جائے، جو انسانی خدمت کا جذبہ رکھتے ہوں تو یہ ملک کی ترقی میں بڑی حد تک ممد ومعاون ثابت ہو سکتے ہیں۔ حکومت کی پالیسیوں میں بھی تسلسل اور استقامت نہیں رہی۔ ڈاکٹر اقبال احمد نے ایک مرتبہ کہا تھا کہ "حکومت پاکستان ابھی تک نو آبادیاتی نظام حکومت کی دو عملی پالیسیوں سے اپنے آپ کو آزاد نہیں کر سکی"۔ اس دور میں اگرچہ تعلیم اور صحت کے محکمے تو منتخب نمائندوں کے حوالے کر دیے گئے تھے مگر ڈیفنس، امور خارجہ، مالیات اور امور داخلہ "تاج برطانیہ" کے زیر انتظام ہی رہے۔ پاکستان میں بھی زیادہ تر وقت اسی بحث پر صرف ہوا کہ ان محکموں کا کنٹرول کس کے پاس رہے۔ سوائے ۱۹۷۰ء میں تھوڑے عرصے کے لئے یہ دونوں محکمے مابعد نو آبادیاتی بیوروکریسی کے ایک مخصوص گروہ کے زیر نگرانی رہے۔

ریاست کی ایک عام فہم تعریف یہ ہے کہ ریاست ایک ایسا ادارہ ہے جس کی اقتدار پر مکمل اور موثر اجارہ داری ہوا کرتی ہے۔ یعنی وہ کسی بھی ملک میں اقتدار اعلیٰ کی حامل ہوا کرتی ہے اس کی اپنی واضح سرحدیں ہوا کرتی ہیں اور وہ اقتدار اعلیٰ کا جواز رکھتی ہے اور یہی جواز اسے ایک معاشرے میں قوانین اور ضوابط کے تحت حکومت کرنے کا حق دیتا ہے۔ لیکن سلطنتوں کے عروج و زوال کا مشاہدہ یہی کہتا ہے کہ کسی بھی ریاست میں اقتدار حاصل کرنے والی جماعت یا گروہ طاقت

(سیاسی یا غیر سیاسی) کے بل بوتے پر برسر اقتدار آتے ہی پہلا کام یہ کرتا ہے کہ حکومت کرنے کے اصول و قوانین کو اپنی منشا کے مطابق ڈھالنا شروع کر دیتا ہے اور یہی طریق کار (اسمبلیوں کے ذریعے یا انفرادی اور شخصی ذرائع سے) انہیں حکومت کرنے کا جواز بھی مہیا کرتا ہے۔ اول تو ترقی پذیر ممالک میں استعمارانہ اقتدار کی وجہ سے اقتدار اعلیٰ اور جواز حکومت کو کم ہی چیلنج کیا جاتا ہے اور اگر اندرونی اور بیرونی دباؤ کی وجہ سے ایسا ہو بھی تو وقتی ضرورت اور حالات کو پیش نظر رکھتے ہوئے ارباب اختیار ایک ایسا طرز جمہوریت متعارف کراتے ہیں جو ان کے مفاد میں ہو۔ اس بات پر کم ہی زور دیا جاتا ہے کہ جمہوری تقاضوں کے پیش نظر عوام اپنا طرز زندگی بدلیں اور آفاقی جمہوری اقدار اپنائیں۔ بہر حال ایک اچھے جمہوری نظام کو رائج کرنے کے لئے تین مرحلے بے حد ضروری ہیں۔:

1- ایک منظم معاشرے میں آزادانہ پلیٹ فارم اور مباحثوں کا اہتمام کیا جائے، اس کا بہتر طریقہ یہی ہے کہ ایسا کام اسمبلیوں کے ذریعے تکمیل پائے جہاں اس بات کا فیصلہ کیا جائے کہ عوام الناس کی بہتری اور بھلائی کے لئے کونسی پالیسیاں کن شعبوں میں ترتیب دی جائیں۔ اپنے اپنے علاقائی، مذہبی اور ثقافتی مفادات کے پیش نظر ایسے مشترکہ مفادات پر اتفاق رائے کیا جاسکتا ہے جن میں پورے ملک کے عوام کی بہتری ہو اور بنیادی انسانی حقوق بھی پائمال نہ ہوں۔

2- اس بات کا التزام رکھا جائے کہ سیاسی مواقع اور اقتدار میں حصہ سب کو برابری کی بنیاد پر ملنا چاہیے، یہ مواقع صرف ایسے طبقوں کے لئے مخصوص نہ کر دیے جائیں جو محض اپنی معاشی حالت اور سماجی حیثیت سے اسمبلیوں میں جانے کے حقدار ٹھہرائے جائیں، ظاہر ہے کہ یہ اسی وقت ممکن ہوگا جب غریب اور امیر طبقوں میں زیادہ بعد نہ ہوگا اور ملک کے وسائل اور دولت پر معدودے چند خاندان قابض نہ ہوں گے۔

3- تیسرے یہ کہ سیاست کی بنیاد جمہوری قدروں پر رکھی جائے، جس میں ذات پات، رنگ و نسل کی تمیز نہ ہو۔ عوام میں ایک ایسا سیاسی شعور پیدا ہو جو انہیں عزت نفس دے اور قائداعظم کے فرمودات کے مطابق ایک ایسا معاشرہ جس میں سماجی انصاف، مساوات اور برابری کے اصولوں کے تحت ہر ایک کو روزگار کے برابر مواقع میسر

ہوں۔

عام طور پر کہا جاتا ہے اور ٹھیک ہی کہا جاتا ہے کہ جمہوریت کی اپنی حدود ہوتی ہیں۔ دنیا کے مختلف حصوں میں جمہوریت کی مختلف اقسام رائج ہیں۔ ایک وسیع الاشتراک جمہوریت سے لے کر جس میں ملک کے ہر طبقہ خیال کو برابری کی بنیاد پر حکومت میں شراکت داری کے مواقع حاصل ہیں۔ ایک ایسی جمہوریت تک جس میں صرف حکومت کرنے کا حق اشرافیہ کو ہی حاصل ہے جو اپنی سماجی اور معاشی حیثیت سے ہمیشہ اسمبلیوں میں منتخب ہو کر پہنچ جاتے ہیں اور ملک کی تقدیر کا فیصلہ کرنے میں امتیازی حیثیت رکھتے ہیں۔ ایسی حکومت کس حد تک جمہوری قدروں کی روادار ہے؟ اس کا انحصار ان تین خصوصیات پر ہے جو کسی نہ کسی شکل میں جمہوری روایات کو پابند کر دیتی ہیں۔:

1- پہلی پابندی کسی جمہوری حکومت کے دائرہ کار کی ہوتی ہے۔ دولت اور برادریوں کے بل بوتے پر آنے والی حکومت میں عوامی نوعیت کے فیصلے عوام کے نمائندوں اور اسمبلیوں کے دائرہ اختیار سے باہر رکھے جاتے ہیں اور ایسے فیصلے کرنے کا اختیار حکومت وقت کے چند سرکردہ افراد کے ہاتھوں میں دے دیا جاتا ہے۔ اس کی واضح مثال ان بنیادی حقوق سے متعلق مزید قانون سازی کرنے یا نہ کرنے کے فیصلے ہیں جنہیں دستوری ضمانت حاصل ہوا کرتی ہے۔

2- جب ایسے بنیادی حقوق کسی نہ کسی جواز یا وجوہات کی بنیاد پر معطل کر دیے جاتے ہیں تو ایسے مرحلے پر نہ تو ان کے بارے میں کوئی نئی یا متبادل قانون سازی کی جا سکتی ہے اور نہ ہی ان قوانین سے متعلقہ نئی پالیسی بنائی جا سکتی ہے یا پہلے سے رائج پالیسی میں کوئی تبدیلی لائی جا سکتی ہے اور رد و بدل کیا جا سکتا ہے۔ دوسری پابندی بظاہر پہلی پابندی سے ملتی جلتی ہے مگر حقیقتاً مختلف بھی ہے، وہ اس لحاظ سے کہ دوسری پابندی اس ضمن میں عدلیہ کے فیصلوں پر لگائی جاتی ہے۔

3- تیسری پابندی انتخابی حلقوں سے متعلقہ ہے جب بالغ رائے دہی کے علاوہ ووٹ دینے کے حق پر ملکیت تعلیم یا دوسری شرائط کے تحت پابندی لگا دی جاتی ہے۔ اگرچہ عوام کی اکثریت کی خواہش یہی ہوا کرتی ہے کہ قومی چناؤ میں اس قسم کی پابندیاں عائد نہ کی جائیں۔

موسَنسکی نے کہا تھا کہ "جمہوریت جس کا بنیادی اصول اچھائی یا نیکی ہے، دولت اور بارود کی پیداوار ہے۔ جمہوریت نے بڑے بڑے لارڈز اور ولن میدان جنگ میں ساتھ ساتھ کھڑے کر دیئے اور فیثا غورث کے بعد پہلی مرتبہ تعداد کو عزت و تکریم دی۔ سکے کی ایجاد اور سرمائے کی فراہمی نے تجارت کی راہیں کھول دیں اور دولت جمع کرنے کے مواقع پیدا کیئے۔ جمہوریت نے تجارت کے چوراہوں پر شہر بسائے، بندرگاہوں کے ساتھ ایسی بستیاں آباد کیں جنہوں نے ٹیکسوں سے نجات پالی۔ مگر اس کے ساتھ ہی اس نے جاگیردارانہ طبقے کے مقابلے میں جو معاشرے میں کوئی کام نہ کرتا تھا۔ ایک ایسی فعال بورژوا کلاس پیدا کر دی جس نے جلد ہی اپنی معاشی حیثیت اور طاقت کے مطابق سیاست میں بلند مقام حاصل کر لیا۔ "روسیو اور والٹیر اس تبدیلی کے پیغامبر تھے، انہوں نے مڈل کلاس طبقے کو آزادی اور مساوات کے نغمے سنا کر سیاسی فوقیت دلوائی۔ ان کے نزدیک آزادی کا مقصد جاگیردارانہ نظام سے نجات اور مساوات کا مطلب یہ تھا کہ مڈل کلاس اشرافیہ اور کلیسا کے ساتھ حکومت میں برابر کی حصہ دار ہے۔ تعجب کی بات ہے کہ روسو جو بابائے جمہوریت کہلاتا تھا اس کی خواہش تھی کہ عورتیں اور نادار لوگ سیاسی قوت کا حصہ نہ بنائے جائیں، وہ انہیں "عوام" کی تعریف میں شامل نہ سمجھتا تھا۔ یہی وجہ تھی کہ جس دستور کی منظوری فرانس کی انقلابی اسمبلی نے دی تھی، اس میں سے فرانس کی آبادی کے ساٹھ فیصد بالغ مردوں کو انتخابات میں حصہ لینے سے روک دیا گیا تھا۔ یہی صورت حال آج کے دور میں بعض ترقی پذیر ممالک پر بھی صادق آتی ہے۔

آج سے صدیوں پہلے مغربی ممالک بھی ایسے ہی دباؤ کا شکار تھے۔ چھوٹی اور بڑی ریاستیں ایک دوسرے سے اپنے جغرافیائی محل وقوع زیادہ آبادی اور محدود وسائل کی وجہ سے برسرِ پیکار رہا کرتی تھیں۔ خاص طور پر خوراک کی کمی دوسرے عوامل کے ساتھ مل کر ان کے لئے خطرات کا پیش خیمہ بنی رہتی اور ان کی للچائی ہوئی نظریں اس دور کے خوشحال اور وافر مقدار میں خوراک پیدا کرنے والے مشرقی ممالک کی طرف لگی رہتی تھیں۔ پھر مغربی ممالک کے حالات کیسے تبدیل ہوئے۔ ہوا یوں کہ ان ملکوں کی اشرافیہ نے حالات تبدیل کرنے کا تہیہ کر لیا۔ یہ مغربی ممالک کی خوش قسمتی تھی کہ ان لوگوں میں تنقید سننے اور برداشت کرنے کا مادہ دوسری اقوام سے کہیں زیادہ تھا، وہ مذاکرات کے ذریعے اپنے قومی مسائل کا حل ڈھونڈنے کی اہلیت بھی رکھتے تھے جس کی انہیں

نظریاتی تربیت ارسطو اور افلاطون نے کئی صدیوں پہلے دے رکھی تھی۔ وہ جانتے تھے کہ صرف کتابی علم کسی کام کا نہ تھا کیونکہ ایسا علم حاصل کرنے سے وسائل میں اضافہ نہیں کیا جا سکتا تھا۔ انہیں اس کے علاوہ بھی کچھ کرنا تھا اور یہ اسی وقت ممکن تھا جب علوم کا عملی طور پر استعمال کیا جائے۔ اس مقصد کے حصول کے لئے ضروری تھا کہ علم اور اس کے فوائد عام آدمی تک پہنچنے چاہئیں جو اجتماعی طور پر قومی صلاحیتوں کو بروئے کار لاتے ہوئے معاشرے کو ایک ایسی راہ پر ڈال دیں جس میں بنیادی سائنس کو عملی سائنس میں تبدیل کر کے ٹیکنالوجی کو صنعتی انقلاب کا ذریعہ بنایا جا سکے اور پھر دنیا بھر نے دیکھا کہ تاریخ کے اس موڑ پر مغربی ممالک ترقی کی راہ میں مشرقی ممالک سے کہیں آگے نکل گئے۔ یورپ کے اس صنعتی انقلاب سے ایک اور مثبت تبدیلی یہ آئی کہ فرد، معاشرے اور ریاست کے تعلقات میں ایک ایسا توازن پیدا ہو کہ مزدوری کرنے اور مزدوروں کو معاشرے میں عزت کی نظروں سے دیکھا جانے لگا اور تاریخ میں پہلی مرتبہ نچلے طبقے کے لوگ بھی حکومت کے کاموں پر اثر انداز ہونے لگے۔

مشرقی ممالک جو اسی قسم کے مسائل سے دوچار تھے۔ اپنی خوشحالی کے لئے لمبے عرصے تک انتظار نہ کر سکے ان کے لئے نسبتاً آسان اور نزدیک کی راہ یہ تھی کہ وہ اپنے ہی قرب و جوار میں لامحدود وسائل رکھنے والے امیر ممالک پر فوج کشی کے ذریعے قابض ہونے لگے۔ وسطی ایشیا کے ممالک اپنی عسکری قوت کے ذریعے ہندوستان اور چین جیسے آسودہ حال ممالک پر حکومت کرنے لگے۔ ایرانیوں، پٹھانوں اور مغلوں کی حکومتیں اس بات کی شاہد ہیں۔ ایسا کرنے سے فاتح ہی ترقی کر سکے اور نہ ہی مفتوحہ ممالک اور یوں ٹیکنالوجی کی ضرورت اور اہمیت کو نظر انداز کر دیا گیا۔ ادھر ٹیکنالوجی اور صنعتی انقلاب کے ذریعے ترقی حاصل کر کے مغربی ممالک اپنی بڑھتی ہوئی آبادی اور صنعتی پیداوار کی کھپت کے لئے نئی منڈیاں تلاش کرنے کی غرض سے آہستہ آہستہ پورے مشرقی ممالک پر قابض ہوتے چلے گئے اور ایک ایسے نوآبادیاتی نظام کی بنیاد ڈالی جس کے مضر اثرات سے براعظم افریقہ، مشرق وسطی اور جنوب مشرقی ایشیا آج تک دوچار ہیں۔

اگرچہ دوسری جنگ عظیم کے بعد بعض مصلحتوں کی بنا پر ان ممالک کو رفتہ رفتہ آزادی تو مل گئی مگر ان ملکوں کی ٹیکنالوجی، وسائل اور سیاست پر سامراجی ملکوں کا غلبہ ابھی تک باقی ہے۔

جمہوریت کا زوال؟

کیا جمہوریت کا زوال شروع ہو چکا ہے؟ اس موضوع پر اتنا لکھا جا چکا ہے کہ یہاں اسے دوہرانا ممکن نہ ہوگا۔ مگر یہ بات جھٹلائی نہیں جاسکتی کہ ترقی یافتہ اور ترقی پذیر ملک میں حکومت اور دوسرے جمہوری اداروں پر ایک مراعات یافتہ اور سامراجی سوچ رکھنے والے طبقے کی اجارہ داری کسی نہ کسی صورت میں قائم رہتی ہے۔ پرانے بورژوا طبقے سے ایک نئی اشرافیہ تشکیل پا رہی ہے۔ مساوات، آزادی اور بھائی چارے جیسے اصولوں سے سرمایہ کاری کرنے والے طبقے کو کوئی ہمدردی نہیں۔ درمیانے طبقے میں معاشی آزادی کا تصور ہر سال گھٹتا چلا جا رہا ہے۔ ایک ایسی دنیا میں جہاں عام لوگوں کے لئے آگے بڑھنے کے مواقع ختم کئے جا رہے ہوں، سیاسی مساوات کے اصول ایک سراب کی حیثیت اختیار کر لیا کرتے ہیں اور جمہوریت ایک خواب بن کر رہ جاتی ہے۔ معاشی عدم مساوات اور آزادی کا خاتمہ ہی سیاسی منافقت کی جڑ اور جمہوریت کے زوال کی نشانی ہے اور اس کی بڑی وجہ یہ ہے کہ جمہوریت بڑے شہروں میں رہنے والے چند مفاد پرست طبقوں کی اجارہ داری بن جاتی ہے۔ ایچ جی ویلز نے ایک بار کہا تھا: "جمہوریت شہر سے پانچ میل باہر جا کر مر جایا کرتی ہے"۔

کہا جاتا ہے کہ جمہوری نظام میں اصل حکمران عوام ہوا کرتے ہیں، شاید اسی لئے اسے "عوام کی حکومت " کہا گیا تھا۔ مگر در حقیقت یہ "حکمران ووٹر " آج کے معاشی دور میں اپنے پیٹ کی فکر میں اس قدر رہتا ہے کہ اسے اور کسی بات کا ہوش ہی نہیں رہتا، وہ بھلا اپنے آپ کو ان ہزاروں مسائل سے جو اس کی سیاسی پارٹی یا یونین میں ابھرتے اور مٹتے رہتے ہیں، کیسے آگاہ رکھ سکتا ہے۔ کیا وہ ان سوالات کے بارے میں سوچ سکتا ہے یا ان کے جواب دے سکتا ہے جو آج کے دور میں نت نئے منشور پڑھ کر پیدا ہوتے ہیں۔ حقیقتاً ایک عام ووٹر جس کی تعداد 90 فیصد سے بھی زیادہ ہوتی ہے، ان معاملات کے بارے میں کچھ بھی نہیں جانتا۔ شاید اسی لئے ول ڈیوراں نے کہا تھا: "جمہوریت کا مطلب ایسے لوگوں کی حکومت ہوتی ہے جو اس کے بارے میں کچھ بھی نہیں جانتے"۔ وہ کہتا ہے کہ "اس کرہ ارض پر ہر ایک منٹ کے بعد بیوقوفوں کی درآمد میں دو سو افراد کا اضافہ ہو رہا ہے اور یہ جمہوریت کے لئے کوئی اچھا شگون نہیں"۔

یوں دیکھا جائے تو اصل میں حکومت کی دو ہی قسمیں ہوا کرتی ہیں: فرد واحد کی حکومت یا "چند افراد کی حکومت"

"اکثریت کی حکومت "تو محض جمہوریت کے رہنما اصولوں کی کتابوں میں ہی رہ گئی ہے۔ اقلیتیں تو اپنے آپ کو منظم کر سکتی ہیں مگر اکثریت ایسا نہیں کر سکتی، اسی لئے حکومت چند افراد (اشرافیہ) کی ہوا کرتی ہے یا پھر ایک آدمی کی بادشاہت یا ڈکٹیٹر شپ۔ ہم وثوق سے کہہ سکتے ہیں کہ ہر حکومت دراصل چند افراد کی حکومت (Oligarchy) ہوا کرتی ہے۔ یہ افراد چاہے فوج سے تعلق رکھتے ہوں، تاجر طبقے یا جاگیردار طبقے سے، دوسرے لفظوں میں یہ اقلیت چاہے فوج سے تعلق رکھتی ہو، جو جرنیلوں کے ذریعے حکومت پر قبضہ کیے ہوں، تاجروں اور صنعت کاروں کی ہو جو صدر مملکت کے ذریعے ملک چلا رہے ہوں۔ جاگیرداروں اور بڑے بڑے زمیندار جو دیہہ خدا کہلاتے ہیں اور لیڈرشپ جنھیں ورثے میں ملا کرتی ہے اپنی مرضی کا وزیراعظم مقرر کر کے بالواسطہ حکومت کر رہے ہوں۔ بہر حال ایسا طرز حکومت صرف ترقی پذیر ممالک کا خاصا نہیں ترقی یافتہ ممالک بھی اسی زمرے میں آتے ہیں۔

اشرافیہ کی اپنے حق میں سب سے بڑی دلیل یہ ہوا کرتی ہے کہ ان کی حکومت سرمایہ دارانہ نظام حکومت یا بے رحم طاقت کے ذریعے حکومت کرنے کے مقابلے میں موجودہ دور کا بہترین متبادل ہے۔ ان کے خیال میں رومن اشرافیہ کے کمزور پڑنے سے سلطنت روم میں بربریت کا دور دورہ ہوا۔ فرانسیسی اور انگریز اشرافیہ کے زوال نے اقتدار حکومت تک رسائی کے لیے سٹرلنگ پونڈ اور فرانک کے لئے راستے ہموار کردیے۔ حکومتیں کبھی کبھی فوجی بیوروکریسی کو بھی شریک اقتدار کر لیا کرتی ہیں مگر آج تک الیکشن کا کوئی ایسا نظام نہیں بن سکا جو امراو رؤسا کو اقتدار پر قابض ہونے سے دور رکھ سکے۔ سسرو کے نزدیک "اس نظام حکومت سے زیادہ برا اور بدنما اور کوئی نظام نہیں ہو سکتا جس میں امرا کو بہترین سمجھا جائے"۔

بہر حال اشرافیہ کم از کم کسی نہ کسی ذریعے سے حکومت پر اثر انداز ہو کر کسی ملک اور قوم کی ثقافتی اور اخلاقی قدروں کو سٹاک ایکسچینج فیکٹری اور کامن مارکیٹ کے نظریات اور معیار سے تو بچا سکتی ہے۔

پاکستان میں سول اور فوجی بیوروکریسی، سیاستدانوں اور مذہبی لیڈروں کو ان تمام مصائب کا ذمہ دار ٹھہرایا جاتا ہے، جن سے ہم آج دوچار ہیں۔ یہ بھی حقیقت ہے کہ نوآبادیاتی نظام کے تحت تربیت یافتہ بیوروکریسی اور ناتجربہ کار اور نااہل سیاستدانوں نے پاکستان کی دولت اور اقتدار پر

قبضہ کر کے امیروں، تاجروں، وڈیروں اور جاگیرداروں کی سرپرستی کی اور غریب عوام کو یکسر نظر انداز کر دیا۔ انہوں نے نچلے طبقے کو کبھی ایسے مواقع ہی نہ دیئے کہ وہ اپنے آپ کو منظم کر سکیں۔ یہی وجہ ہے کہ آج ملک کی قسمت کا فیصلہ ان لوگوں کے ہاتھ میں ہے جو بے پناہ دولت کے مالک ہیں اور اپنے ذاتی مفادات کے علاوہ اور کچھ سوچ ہی نہیں سکتے۔ ادھر غریب عوام خدا پر آس لگائے بیٹھے ہیں اور اس بات کا انتظار کر رہے ہیں کہ شاید کوئی ایسا معجزہ رونما ہو جائے جو ان کی تقدیر بدل کر رکھ دے اور انہیں مشرق وسطیٰ جیسے خوشحال ملکوں کی صف میں لا کھڑا کرے۔ اگر ایسا ہو بھی جائے تو کیا ان کی معاشی حالت بہتر ہو جائے گی؟ مصر کے ایک عالمی شہرت یافتہ ماہر اقتصادیات سمیر امین کا کہنا ہے " کہ مشرق وسطیٰ کے ملکوں اور امارات میں تیل نکلنے کے باوجود غریب عوام کے معیار زندگی میں کوئی خاص فرق نہیں آیا"۔ کویت کی فی کس آمدنی آج سے چند سال پہلے دنیا میں سب سے زیادہ تھی مگر کیا اس ملک کے عوام کا (معدودے چند شہروں کے علاوہ) معیار زندگی یورپ، امریکہ، جرمنی اور جاپان کے عوام سے بہتر تھا۔ ایک اور ماہر معاشیات جان گرلے کے مطابق "جس حکومت کے ارباب اختیار میں امیر طبقوں کی اکثریت ہو وہ حکومت اقتصادی ترقی پر کم ہی توجہ دیا کرتی ہے اور غربت کے خاتمے میں بھی کوئی دلچسپی نہیں لیتی کیونکہ غربت امیروں کے طرز زندگی کے لئے ایک سب سڈی ہے جو ان کے لئے ہر طرح کی مراعات مہیا کرتی ہے"۔

بہر حال یہ ماننا پڑے گا کہ اپنی جملہ خامیوں کے باوجود آج کے دور میں جمہوریت کے سوا کوئی دوسرا نظام ایسا نہیں ہے جس پر بھروسہ کیا جا سکے اور پھر نیو ورلڈ آرڈر کے تحت اور عالمی برادری کے شدید دباؤ کے باعث ترقی پذیر ممالک کو کسی نہ کسی شکل میں نظام جمہوریت نافذ کرنا ہی پڑتا ہے۔ ورنہ انہیں اقتصادی اور معاشرتی پابندیوں کی وجہ سے تنہا رہ جانے کا ڈر رہتا ہے۔ اس پر مستزاد یہ کہ ورلڈ بنک بین الاقوامی مالیاتی فنڈ اور مالیاتی فنڈ مہیا کرنے والے ممالک امداد دینے سے پہلے جمہوری نظام حکومت، پائیدار امن اور " گڈ گورنینس "یا بہتر نظم و نسق کی پیشگی شرائط پر اصرار کر رہے ہیں۔ یہ بھی صاف ظاہر ہے کہ امداد دینے والے ممالک اور بین الاقوامی اداروں کے مطالبات پورے کرنے کے لئے بیوروکریسی ہی کا مرہون منت ہونا پڑے گا مگر ساتھ ہی ساتھ اگر بیوروکریسی کی اصلاح بھی کر لی جائے اور اس کا کنٹرول قابل دیانتدار اور محب وطن سیاستدانوں کے ہاتھ میں رہے جو عوام کے صحیح نمائندے ہوں تو ملک کو اس بحران سے نکالا جا سکتا

ہے، جس سے وہ آج کل دوچار ہے۔

یہاں بیورو کریسی سے مراد نظام حکومت بھی ہے اور انتظامیہ کے نظم و نسق کا طریق کار بھی۔ پہلے کی نوعیت تکنیکی ہے جبکہ نظم و نسق کی نوعیت سیاسی ہے۔

تکنیکی اعتبار سے حکومتی نظام کا انحصار درجہ بندی پر ہے۔ چیف ایگزیکٹو چاہے وہ صدر ہو (صدارتی طرز حکومت) یا وزیر اعظم (پارلیمانی طرز حکومت) حکومت کا کاروبار چلانے کے لئے جو اختیارات اسے دستور کے تحت تفویض کیے گئے ہوں وہ اپنی کابینہ کے ذریعے ہی بروئے کار لاتا ہے۔ سیاسی اعتبار سے بیورو کریسی یا تو بذات خود حکومت کے کام سرانجام دیتی ہے یا منتخب نمائندوں کے تعاون سے ایک طاقتور مقتدرہ کی حیثیت سے۔ اس صورت میں بیورو کریسی تکنیکی اور سیاسی دونوں اعتبار سے متحد ہو کر حکومت کا انتظام سنبھال لیتی ہے۔

نئے مسائل پرانا طریقہ کار

جس دور سے ہم گزر رہے ہیں اس میں حکومت کے لئے نئے مسائل پیدا ہو رہے ہیں، جن کے لئے نئے حل بھی تلاش کرنا پڑیں گے۔ ملک کو اقتصادی بحران سے نکالنے کے لئے مسائل کو حل کرنے کا پرانا طریق کار اب نہیں چلے گا۔ نئی نسل کے لئے خاص طور پر اس بوسیدہ طریق کار میں کوئی دلچسپی نہیں رہی۔ آج سوال یہ نہیں ہے کہ "کیا کیا جائے" بلکہ یہ ہے کہ "کیسے کیا جائے؟"

جو کام فوری کئے جانے کے ہیں ان میں صوبوں کے لئے خود مختار انٹی کرپشن کمیشن اور مرکز میں ایڈمنسٹریٹو (AdministrativeVigilanceDivision) نگران ڈویژن کا قیام بے حد ضروری ہے۔ یہ اس لئے بھی اہم ہے کہ "گڈ گورنینس" اسی طرح ممکن ہے۔ جب تک حکومتی ادارے اپنے فرسودہ اور استعمارانہ طریق کار کو نہیں بدلتے "گڈ گورنینس" یا بہتر نظم و نسق کا تصور محال ہے۔

ایڈمنسٹریٹو نگران ڈویژن

ایڈمنسٹریٹو نگران ڈویژن کا قیام وقت کی سب سے اہم ضرورت ہے۔ اس ڈویژن کو بدعنوانی اور بدانتظامی کے خاتمے کے لئے مکمل اختیارات کا حامل بنایا جائے۔ جہاں اس وقت کئی ایک وزارتیں اور ڈویژن سرے سے کوئی کام ہی نہیں کر رہے اور نہ ہی پچھلے چند سالوں میں ان کی کارکردگی کسی بھی معیار سے قابل ذکر ہے، انہیں ختم کر کے کیبنٹ سیکرٹریٹ میں OANDM

کی جگہ ایسے ڈویژن کا قیام عمل میں لایا جانا چاہیے۔ محکموں کی موجودہ سیٹ اپ میں ہر محکمے کا سربراہ اپنے محکمے میں کسی بدعنوانی یا بدانتظامی کی چھان بین کو اپنے معاملات و اختیارات میں بلاواسطہ دخل اندازی سمجھ کر اپنی انا کا مسئلہ کھڑا کر دیتا ہے اور پھر تمام محکمہ اس بدعنوانی یا بدانتظامی کو عین قوانین کے مطابق ثابت کرنے کی کوششوں میں مبتلا ہو کر ذمہ دار افسر کو ہر قسم کا تحفظ دیتا ہے۔ متعلقہ فائلوں کا دستیاب نہ ہونا اس سلسلے کی پہلی کڑی ہوتی ہے۔ مجوزہ ڈویژن میں اچھی شہرت رکھنے والے اور قومی جذبے سے سرشار افسروں کی تعیناتی کی جانی چاہیے، جن کی اب بھی اس ملک میں کمی نہیں، اگر انہیں کچھ کرنے کا موقع دیا جائے اور ان کے جان و مال کی حفاظت کو یقینی بنایا جائے کیونکہ مافیا سے دشمنی مول لینا کبھی خطرے سے خالی نہیں ہوتا۔ ظاہر ہے کہ ایسے ڈویژن کا وجود بھی دہشت گردی کی روک تھام والی عدالتوں سے کچھ زیادہ مختلف نہ ہوگا۔ آخر محکمانہ دہشت گردی بھی تو انتہا کو پہنچی ہوئی ہے۔ آج بھی ہر محکمے میں ایسے دیانتدار افسران موجود ہیں جو اس ساری صورت حال کو بے بسی کے عالم میں دیکھتے تو رہتے ہیں مگر گردوپیش کے حالات کی وجہ سے کچھ کر نہیں پاتے۔ یہ بھی ممکن ہے کہ اسی محکمے کا کوئی سینئر افسر بطور نگران مقرر کر دیا جائے۔ اس میں ایک ہی خامی نظر آتی ہے کہ اس ماتحت افسر کا مستقبل محکمے کے سربراہ سے اتفاق رائے نہ ہونے کی صورت میں خطرے میں پڑ سکتا ہے۔ بہتر یہی ہوگا کہ مختلف محکموں کے اچھی شہرت رکھنے والے دیانتدار افسران اس ڈویژن کو تفویض کر دیے جائیں جو گروپ بنا کر آڈٹ ٹیموں کی طرح مختلف محکموں میں بدعنوانیوں کی چھان بین کریں اور اچھی شہرت نہ رکھنے والے افسران کا محاسبہ کریں۔

عملی طور پر آج کل ہوتا یہ ہے کہ کسی بھی محکمے کے افسر کے خلاف تفتیش کی صورت میں معاملہ اسی محکمے کے فیڈرل سیکرٹری یا وزارت کے سامنے پیش کیا جاتا ہے جس کی منظوری ان کی صوابدید پر منحصر ہوتی ہے۔ اس اہلکار پر مقدمہ چلانے کی اجازت نہ دینے کی صورت میں معاملہ وہیں پر ختم ہو جاتا ہے اور بدعنوان اور رشوت خور ملازمین کی حوصلہ افزائی کا باعث بنتا ہے۔ پولیس یا اس قسم کی دوسری ایجنسیوں کو ایسے ملازمین کے خلاف فوجداری مقدمات چلانے کے لئے بھی صدر پاکستان کی اجازت لینا پڑتی ہے، اس میں بھی فیصلہ متعلقہ وزارت کو ہی کرنا ہوتا ہے۔ اس سے یہی ظاہر ہوتا ہے کہ خود محکموں کے اندر بدعنوان اور رشوت خور اہلکاروں کو کس قدر تحفظ حاصل ہوتا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ بہت کم لوگوں کو ان کے کیے کی سزا بھگتنا پڑتی ہے اور اگر وہ تھوڑی سی سزا

بھگت بھی لیں جو اکثر ملازمت سے سبکدوشی کی صورت یا برائے نام جرمانے کی شکل میں دی جاتی ہے، تو اس سے کیا فرق پڑتا ہے وہ باقی ماندہ زندگی جس شان آرام و عیش و عشرت سے گزارتے ہیں اور انہوں نے اتنا روپیہ پیسہ مال و دولت اکٹھی کر لی ہوتی ہے کہ ان کی آئندہ نسلیں بھی آسودہ حال ہو جاتی ہیں۔

ایک لمحے کی جلن اور ہمیشہ کا سکون

اگر ایڈمنسٹریٹو نگران ڈویژن کا قیام ممکن نہ ہو تو وفاقی محتسب کی طرح ایک مرکزی نگران کمیشن مقرر کیا جائے جو انتظامیہ کے سامنے نہیں بلکہ نیشنل اسمبلی یا صدر پاکستان کے سامنے جوابدہ ہو۔ یہ کمیشن انتظامیہ کے دو بڑے مسائل یعنی بدعنوانی اور بدانتظامی کے خاتمے اور انتظامیہ کے اختیارات کے منصفانہ استعمال جیسے مسائل سے مکمل طور پر نبرد آزما ہو سکے۔ ایسے کمیشن کا کام کسی صورت بھی وفاقی محتسب کے دائرہ کار سے مخاصمت کا باعث نہ بنے گا کیونکہ رشوت ستانی کے خلاف شکایات اور انفرادی طور پر افسران کی نااہلی کے معاملات وفاقی محتسب کے سامنے نہیں لائے جا سکتے۔ وہاں صرف ایجنسی (محکمے) کی بے انتظامی اور شہریوں میں غیر قانونی تفریق روا رکھنے سے متعلقہ شکایات کی دادرسی کی جاتی ہے۔

کرپشن پر قابو پانا

ہمارے ملک میں ایسے ذرائع موجود ہیں جنہیں بروئے کار لا کر مدافعانہ تحقیقاتی اور اصلاحی نقطہ نظر سے کرپشن پر قابو پایا جا سکتا ہے۔ حکومتی اداروں کے دفاتر میں سرکاری ملازمین اور سیاستدانوں کی ملی بھگت سے رشوت ستانی، بدعنوانی اور فراڈ کے جو واقعات آئے دن اخبارات میں چھپتے رہتے ہیں وہ کسی سے چھپے ہوئے نہیں۔ کرپشن پر بیسیوں رپورٹیں حکومت کو دی جا چکی ہیں۔ کرپشن کی وجوہات اور سدباب کے بارے میں بے شمار کتابیں بھی شائع ہو چکی ہیں۔ اگر کسی چیز کی کمی ہے تو وہ ان پر عمل درآمد کی ہے۔ اقوام متحدہ کے سیمنار منعقدہ 1989 کے مطابق "حکومت کے اداروں میں کرپشن دنیا بھر میں سرکاری انتظامیہ کا سب سے اہم مسئلہ سمجھا جاتا ہے"۔ اقوام متحدہ کی اس رپورٹ میں کرپشن کی جن مختلف صورتوں کی نشان دہی کی گئی ان میں "حکومت کے کنٹریکٹ دیتے وقت مالی فوائد حاصل کرنا، ذاتی مفادات کے لئے قوانین و ضوابط کی

خلاف ورزی، ملٹی نیشنل کمپنیوں کے ترقیاتی پروگراموں میں کمیشن وصول کرنا، عوامی نمائندوں سے سینٹ یا اسمبلی تک رسائی کے لئے معاوضہ لینا، ملکی وسائل کو ذاتی استعمال میں لانا، غیر قانونی کارروائیوں کو جان بوجھ کر نظر انداز کرنا اور عدلیہ کے کاموں میں بیجا مداخلت کرنا شامل ہیں"۔ کرپشن کی ذیل میں کنبہ پروری، ٹیکس لگانے کے غلط اندازے اور ٹیکس فراڈ بھی آتے ہیں۔ اقوام متحدہ ہی کی ایک دوسری رپورٹ (1990ء) میں کہا گیا کہ " کرپشن کا انسداد بے حد ضروری ہو گیا ہے۔ سرکاری افسران کی بدعنوانیاں حکومت کے ترقیاتی پروگراموں کو بے اثر اور ناکارہ کرنے کے علاوہ دیانت دار افسروں کے حوصلے پست کر دیتی ہے اور حکومت کا اخلاقی جواز ختم ہو جاتا ہے"۔

سرکاری حلقوں میں کرپشن کے یہ عوامل " گڈ گورنینس "یا بہتر نظم و نسق پر نہایت منفی طریقے سے اثر انداز ہوتے ہیں۔ کرپشن سیاسی اقتدار کے ذریعے معاشرے میں امن و امان قائم کرنے اور ملکی وسائل کو رفاہ عامہ کے لئے استعمال کرنے کے مقاصد پورا ہونے میں سب سے بڑی رکاوٹ بن جاتی ہے۔

سوال پیدا ہوتا ہے کہ ان حالات میں کرپشن کا سد باب کیسے کیا جائے۔ ورلڈ بنک تو صرف یہی کہتا ہے کہ " کرپشن کے خاتمے کے لئے ایک جدید طرز کے مالی محاسبے اور آڈٹ کی ضرورت ہے"۔ مگر اس بات کو کیسے یقینی بنایا جائے کہ حکومت محکموں کے حسابات کی جانچ پڑتال اور رپورٹوں سے خاطر خواہ فائدہ اٹھا بھی سکے گی یا نہیں۔ پاکستان میں پبلک اکاؤنٹ کمیٹیوں کی مثال ہمارے سامنے ہے۔ سالہا سال سے ممبران اسمبلی اور دوسرے ماہرین مالیات پر مشتمل کمیٹی کی رپورٹوں کا کیا حشر ہوتا ہے۔ پبلک اکاؤنٹ کمیٹی کے قوانین کی رو سے محکمے کے سربراہ کو اپنے اداروں کے خلاف مالیاتی خلاف ورزیوں کا دفاع پیش کرنا چاہیے مگر قیام پاکستان سے آج تک کتنی مرتبہ فیڈرل سیکرٹری کمیٹی کے سامنے پیش ہوئے ہیں۔ جونیئر افسروں کو کئی مرتبہ ڈانٹ پڑ چکی ہے کہ سیکرٹری صاحبان کو بھیجا جائے مگر ان کا پیش ہونا حکومت وقت میں ان کی حیثیت پر منحصر ہوا کرتا ہے۔ منظور نظر سیکرٹری صاحبان تو ایسی پیشیوں میں آنا کسر شان سمجھتے ہیں اور اگر کوئی چیئر مین بضد ہو بھی جائے تو پھر اعانت کے لئے ماتحت اور غیر متعلقہ افسران کا جم غفیر ان کے ساتھ ہوا کرتا ہے۔ سیکرٹری تو اکثر یہ کہہ کر تھوڑی ہی دیر میں اٹھ کر چلے جاتے ہیں کہ انہیں وزیر اعظم کے

ساتھ ایک ضروری میٹنگ میں شامل ہوتا ہے اور "مددگار عملہ "وہی گھسے پٹے جوابات دے کر فارغ ہو جاتا ہے جو اڈیٹر جنرل وغیرہ پہلے بھی مسترد کر چکے ہوتے ہیں۔ ورلڈ بنک نے اس بارے میں مزید تجاویز بھی دی ہیں مگر ساتھ ہی اس بات کو بھی تسلیم کیا ہے کہ اس مقصد کے لئے "ایک قانونی ڈھانچہ کھڑا دینے سے اس بات کا خدشہ ہے کہ اول تو پہلے مرحلے ہی میں عملدرآمد مقتدرہ کی ذاتی ناپسندیدگی اور صوابدید کا شکار ہو جائے گا ورنہ کرپشن (مافیا) ہی اسے عملی جامہ پہنانے کے مرحلے میں ختم کر کے رکھ دے گی۔ ویسے بھی عام طور پر انٹی کرپشن ادارے جب بنتے ہیں تو ان کے مقاصد پورے کرنے کے لئے مطلوبہ مالی وسائل کی کمی کا بہانہ کر دیا جاتا ہے، یہاں تک کہ وہ ادارے بیوروکریسی کے لئے جو ضابطہ اخلاق مرتب کرتے ہیں اسے نہ تو سمجھنے کی اہمیت پر زور دیا جاتا ہے اور نہ ہی اس کی تشہیر کی جاتی ہے اور یوں ایسے ضابطے اور قانون عام شہریوں کی نظروں سے جنہیں آئے دن انتظامیہ سے واسطہ پڑتا ہے اوجھل رہتے ہیں اور آہستہ آہستہ ان سے متعلقہ قوانین عدم نفاذ کا شکار ہو جاتے ہیں۔

اقوام متحدہ کی آٹھویں کانگرس نے بھی کرپشن کے خاتمے کے لئے باقاعدہ ایک تحقیقاتی پلان تیار کرنے سے متعلق نہایت اہم تجاویز اور سفارشات مرتب کیں جن میں کرپشن سے متعلق معاملات کو ترجیحی بنیادوں پر حل کرنے کی اہمیت ان سے متعلق خفیہ ذرائع سے معلومات حاصل کرنے کا طریق کار، تفتیشی ایجنسیوں کی خود مختاری بدعنوان افسروں کے اثاثہ جات کی ضبطی اور دوسرے اقدامات شامل ہیں۔ ان تجاویز کے ساتھ جو آراء پیش کی گئی ہیں اس کے دو پہلو تھے، ایک یہ کہ تفتیش اور اس کے نتیجے میں مقدمات چلانا ایسے اداروں میں جہاں کرپشن کا راج اور رواج ہو ایک نہایت ہی انفرادی عمل سمجھا جائے گا اور دوسرے یہ کہ سزا کی نوعیت چاہے کیسی بھی ہو یہ محض ایک سماجی تقاضے کو پورا کرے گی اور دوسرے لوگوں کو کرپشن سے باز رکھنے میں مددگار نہیں ہوگی۔

بہر حال مختلف ممالک میں ایسی حکومتیں جنہوں نے نظم و نسق کو بہتر بنانے کا تہیہ کر رکھا ہے کرپشن کے خاتمے کے لئے اور مالیاتی اداروں اور امداد دینے والے ملکوں کی شرائط پوری کرنے کے مدنظر ایسے ادارے قائم کرنے کی کوششوں میں مصروف ہیں جو کرپشن سے متعلقہ معاملات کی تحقیقات کے ساتھ ساتھ اسے آئندہ کے لئے روکنے اور ختم کرنے میں بھی مدد دے سکیں۔ ایک ایسا ادارہ یا ایجنسی جو اس سلسلے میں اصلاحات بھی نافذ کر سکے، سزائیں بھی تجویز کر سکے اور دوسرے

اہم اداروں کے ساتھ تعاون کرے اور روابط رکھے جو اسی قسم کی سرگرمیوں میں مصروف کار ہیں۔

اس سلسلے میں بین الاقوامی انتظامی حلقوں اور خاص کر ورلڈ بنک اور بین الاقوامی مالیاتی فنڈ جیسے اداروں میں جس ماڈل کا ذکر کیا جا رہا ہے وہ ہانگ کانگ کا آزاد اور خود مختار انٹی کرپشن کمیشن (ICAC) کہلاتا ہے۔ یہ کمیشن اپنی کامیابی کی بنا پر دنیا بھر کی توجہ کا مرکز بنا ہوا ہے۔ اس کی دو وجوہات ہیں ایک تو یہ کہ کمیشن خود اندرونی طور پر کسی قسم کی بدعنوانی اور کرپشن کا روادار نہیں اور نہ ہی بیرونی طور پر اس کے معاملات میں دخل اندازی کی جا سکتی ہے، دوسرے یہ کہ اسے عوام کی اعانت اور اعتماد حاصل ہے۔ اگرچہ اپنے انتظامی مقاصد کے تحت کمیشن کی توجہ زیادہ تر عملی تحقیقات اور تفتیش کی طرف لگی رہتی ہے مگر اس کے علاوہ کمیشن میں کرپشن روکنے، تربیت دینے، خفیہ معلومات حاصل کرنے، حصول شکایات اور مشورے دینے کے شعبے بھی موجود ہیں۔ اتفاق کی بات ہے کہ اس کمیشن کا تقرر ایسے ہی حالات میں کیا گیا جو آج پاکستان کو درپیش ہیں۔ تقرری کی فوری وجہ تو غیر ملکی سرمایہ کاروں کا اعتماد بڑھانا تھا مگر اس کی اہم اور بڑی وجہ سیاسی تھی۔ شہریوں پر یہ واضح کرنا تھا کہ ایک ایسی ایجنسی کا جو پولیس اور سول سروس کے تسلط اور اثر سے آزاد تھی کامیاب ہونا یقینی امر ہوتا ہے۔

پاکستان میں بھی ایک ایسے ہی انٹی کرپشن کمیشن کا قیام ناگزیر ہو گیا ہے۔ یہ اس لئے بھی ضروری ہے کہ موجودہ ادارے اور ایجنسیاں جنہیں ملک سے کرپشن اور بدعنوانی کے خاتمے کا کام سونپا گیا تھا۔ نہ صرف خود داخلی انتشار کا شکار ہیں بلکہ گزشتہ نصف صدی میں اپنی ناقص کارکردگی کے باعث اپنا وقار کھو چکے ہیں۔ ملک میں بڑھتی ہوئی کرپشن نے ہمیں دنیا کی نظروں میں کرپٹ ممالک کی صف میں دوسرے نمبر پر لا کھڑا کیا ہے۔ ڈاکٹر محبوب الحق کے الفاظ میں ہر سال 50 بلین روپیہ رشوت اور بدعنوانی کی بھینٹ چڑھ جاتا ہے۔ کیا پاکستان جیسا غریب ملک اتنی کرپشن برداشت کر سکتا ہے۔ آج مالیاتی ادارے اور مالی امداد دینے والے ممالک ہمیں ترقیاتی فنڈز دینے سے گریزاں ہیں اور برملا کہہ رہے ہیں کہ انہیں اس بات کا خدشہ ہے کہ ترقیاتی فنڈز کا بیشتر حصہ کرپشن کی نذر ہو جائے گا۔

نئی فوجی حکومت نے NAB جیسے ادارے بنائے ہیں اور احتساب بھی کسی حد تک شروع ہوا ہے۔ لیکن ضرورت اس بات کی ہے کہ اعلیٰ سطح پر ایک ایسے کمیشن یا اتھارٹی کا قیام عمل میں لایا

جائے جو نہ صرف انتظامیہ کے تسلط سے آزاد ہو بلکہ پوری طرح خود مختار بھی ہو، جو انتظامی اداروں کے بنیادی طریق کار میں موجود ایسے عناصر کی نشان دہی کرے جو کرپشن پھیلانے کے ذمہ دار ہیں، جو اس بات کا بھی مواخذہ کرے کہ محکموں میں کام کا طریق کار کیا ہونا چاہیے۔ (قوانین و ضوابط کی رو سے) اور حقیقت میں یا عملی طور پر (غیر انضباطی کارروائیوں کے ساتھ) کیسے کام کیا جا رہا ہے اور سب سے بڑھ کر یہ کہ کام کی تفویض کیسے کی جاتی ہے اور اس کے نگرانی کے کیا معیار ہیں۔ انتظامیہ کے درج ذیل عناصر کرپشن بڑھانے کا باعث بنتے ہیں:

1 منصوبہ بندی میں بنیادی خامیاں اور کمزور حکومتی پالیسیاں

2 افسران اور سرکاری اہلکاران کو ناکافی محکمانہ ہدایات۔

3 غیر ضروری دفتری ضوابط۔

4 ناکافی نگرانی۔

5 ضرورت سے زیادہ صوابدیدی اختیارات۔

6 دفتری کاموں میں غیر ضروری تاخیر۔

7 ناقابل نفاذ قوانین اور ضابطے۔

8 افسران کے اختیارات کے بارے میں عوام کی لاعلمی۔

9 اپنے عہدے اور پوزیشن سے ناجائز فائدہ حاصل کرنا۔

انٹی کرپشن کمیشن کو اپنے مقاصد پورے کرنے کے لئے مالی وسائل کی کمی کا شکار نہ ہونے دیا جائے۔ اس کے اعلیٰ عہدے داروں کے لئے صرف ایسے لوگ لئے جائیں جن کی دیانت داری اور اہلیت شک و شبہے سے بالاتر ہو اور جو اچھی شہرت کے حامل ہوں، جن کی تربیت بہترین طریقے سے کی جائے۔ اس کمیشن کو انتظامیہ کے تسلط اور سیاسی سرگرمیوں سے جتنا دور رکھا جائے گا یہ اتنا ہی موثر ثابت ہو سکتا ہے۔ سب سے بڑھ کر یہ کہ اسے عدلیہ کی معاونت حاصل ہونا چاہیے اور کمیشن وفاقی محتسب کے ادارے کی طرح صرف صدر کے سامنے جوابدہ ہو۔

ایک بااختیار اور بامقصد انٹی کرپشن کمیشن کا تقرر نہ صرف حکومت کے معاملات کے اندر جھانکنے کا ذریعہ بنے گا بلکہ حکومت کی آمدنی اور خرچ کی حفاظت کا باعث بھی بن سکے گا۔ پبلک سروس کے لئے ایک اخلاقی ضابطہ بنا سکے گا، بہتر انتظامی قواعد و ضوابط وضع کر کے حکومت کی

مشینری کو زیادہ بہتر اور شفاف طریقوں سے کام کرنے کے مواقع مہیا کرے گا۔ ظاہر ہے کہ یہ مقاصد اتنی جلدی پورے ہونے والے نہیں مگر مالی امداد دینے والے ممالک اور بین الاقوامی مالیاتی اداروں کی توقعات کے مطابق مستقبل قریب میں ایک دیرپا اور پائیدار اینٹی کرپشن حکمت عملی کی بنیادیں یقیناً استوار کر دے گا۔

اختیارات کی منتقلی

موجودہ حکومت نے 23 مارچ کو نچلی سطح پر اختیارات اور ذمہ داریوں کی منتقلی کے فریم ورک کا اعلان کیا ہے۔ اس کے تحت اختیارات مرکز، صوبوں اور ضلعوں کے درمیان تقسیم کئے جائیں گے۔ نچلی سطحوں پر کافی اختیارات تفویض کر دیے جائیں گے تاکہ لوگوں کو اپنے مستقبل کے بارے میں فیصلہ کرنے کے قابل بنایا جاسکے۔ ضلعوں کو مالیاتی خودمختاری حاصل ہوگی سرکاری اہلکار عوام کے منتخب نمائندوں کے ماتحت ہوں گے اور وسیع اختیارات کے حامل یہ بلدیاتی ادارے قومی اور صوبائی اسمبلیوں کا نعم البدل ہوں گے۔

نئے نظام کے تحت اگست 2001 میں ضلعی اسمبلیوں کے انتخابات کے نتیجے میں ضلعی حکومتیں قائم کی جائیں گی، جن کا انتظامی سربراہ چیف میئر ہوگا۔ ڈپٹی کمشنر ایس ایس پی اور جملہ سرکاری محکموں کے ضلعی سربراہ اس کے ماتحت ہوں گے۔ لوکل گورنمنٹ کے جدید نظام میں ہر یونین کونسل میں 36 ارکان ہوں گے، جن کا انتخاب بالغ رائے دہی کی بنیاد پر کیا جائے گا، ان کا چیئرمین بھی براہ راست منتخب کیا جائے گا اور وہ ضلع کونسل کا ممبر ہوگا۔ یونین کونسل کی تشکیل میں آٹھ مرد اور آٹھ خواتین ہوں گی، چار مرد اور چار خواتین مزدوروں اور کسانوں میں سے ایک مرد اور ایک خاتون اقلیتوں میں سے لیئے جائیں گے۔ اس بار شہری علاقوں میں پہلی مرتبہ یونین کونسلیں بنائی جائیں گی۔ سابقہ نظام کے تحت شہری اور دیہی علاقوں میں عموماً فرق روا رکھا جاتا تھا۔ اب عوام کی شرکت کے لئے یونین کونسل کے ارکان کی نگران کمیٹیاں بنیں گی جو گاؤں اور شہری سطح پر سٹیزن کمیونٹی بورڈ بنائیں گی اور یہ مل کر سرکاری اداروں کی کارکردگی کی نگرانی کریں گی۔ گاؤں کی یونین کونسل کے ارکان دیہی کونسل بھی بنائیں گے۔

ضلعی حکومت کا ڈھانچہ کچھ اس طرح ہوگا کہ ایک براہ راست منتخب ڈسٹرکٹ اسمبلی ہوگی۔ ضلعی حکومت کا سربراہ چیف میئر کہلائے گا، جو براہ راست منتخب ہوگا جبکہ ڈسٹرکٹ اسمبلی کا سربراہ ڈپٹی میئر ہوگا۔ ڈسٹرکٹ اسمبلی 66 ارکان پر مشتمل ہوگی۔ عام نشستیں 50 ہوں گی۔ خواتین کی نشستوں کی تعداد 10 ہوگی جنہیں بالواسطہ طور پر یونین کونسلرز چنیں گے۔ مزدور اور کسان نشستوں کی تعداد تین ہوگی، جبکہ اقلیتی نشستوں کی تعداد بھی تین ہوگی۔ ضلعی کونسلوں کو مالیاتی خودمختاری ملے گی۔ قومی مالیاتی کمیشن کی طرح صوبائی مالیاتی کمیشن مقرر کیا جائے گا جو صوبائی مالیاتی ایوارڈز کا اجرا کرے گا۔ اس اجرا کے ذریعے ضلعوں کے لئے فنڈز مختص کئے جائیں گے جن کا طریق کار شفاف ہوگا۔ ڈسٹرکٹ اسمبلیوں کو اضافی ریونیو حاصل کرنے کے لئے قانون سازی کا اختیار حاصل ہوگا۔ اسمبلیاں اپنے ترقیاتی منصوبے اور بجٹ خود بنائیں گی اور مالیاتی طور پر خود کفیل ہوں گی۔

چیف میئر ڈسٹرکٹ ایڈمنسٹریشن کا ذمہ دار ہوگا جس کے ماتحت ضلع کے 16 سرکاری محکموں کے ضلعی افسران ہوں گے۔ ڈپٹی کمشنران محکموں اور چیف میئر کے درمیان رابطہ افسر کا کردار ادا کرے گا اور اس کا عہدہ ڈسٹرکٹ کوآرڈینیشن آفیسر کہلائے گا۔ تمام ڈسٹرکٹ ارکان چیف میئر کے علاوہ اپنے محکموں سے بھی تعلقات برقرار رکھیں گے۔ تمام ڈسٹرکٹ افسران اور ڈی سی او کی تقرری چیف میئر کی سفارش پر عمل میں آئے گی اور ان تقرریوں کی توثیق ڈسٹرکٹ اسمبلی کی سادہ اکثریت سے کی جائے گی۔ البتہ دوسرے سرکاری عہدہ داروں کو ہٹانے کے لئے ڈسٹرکٹ اسمبلی کی دوتہائی اکثریت کی ضرورت ہوگی۔ یہ اقدام ان افسروں کو تحفظ دینے کے لئے کئے گئے ہیں تاکہ انہیں سیاسی مقاصد کے لئے استعمال نہ کیا جاسکے۔ چیف میئر ڈی سی او اور ڈی اوز کی مدد سے پالیسی بنائے گا۔ ڈپٹی چیف میئر جو کہ ضلعی اسمبلی کا چیئرمین ہوگا وہ چیف میئر کی غیر موجودگی میں قائم مقام کے طور پر فرائض سرانجام دے گا۔ ضلعی پولیس بدستور صوبے کے ماتحت ہوگی۔ تاہم ڈسٹرکٹ پولیس آفیسر اور سپرنٹنڈنٹ پولیس وغیرہ کا تقرر چیف میئر کے دیئے گئے پینل میں سے کیا جائے گا۔ اس کی بھی سادہ اکثریت سے اسمبلی سے منظوری ہوگی۔ ڈسٹرکٹ پولیس افسر چیف میئر کے ماتحت ہوگا۔ ڈی سی او کے ماتحت نہیں ہوگا۔ ایس ایچ او درجے کے پولیس افسران کو اپنے عہدے سے ہٹانے کے لئے اسمبلی کی دوتہائی اکثریت سے منظوری ضروری ہوگی۔ ضلعی حکومتوں

کے قیام کے باعث ڈویژن ختم کر دیے جائیں گے، صوبے براہ راست ضلعوں کے ساتھ رابطہ رکھیں گے۔

تحصیل کونسل کے کل ارکان کی تعداد 34 ہوگی اور ان کا انتخاب بالواسطہ یعنی یونین کونسل کے ارکان کے ذریعے ہوگا۔ تحصیل کونسل کا سربراہ میئر ہوگا جس کا انتخاب بھی تحصیل کونسل کے ارکان کے ذریعے براہ راست ہوگا۔ تحصیل کونسل کی 34 میں سے 25 نشستیں عام ارکان پر مشتمل ہوں گی، جبکہ 5 نشستیں خواتین کے لئے دو مزدور اور دو اقلیتی ارکان کے لئے مخصوص ہوں گی۔ تحصیل کونسلوں کے ذریعے شہری اور دیہی تفریق کو ختم کیا جا سکے گا۔ بڑے شہر سٹی ڈسٹرکٹ کہلائیں گے۔ انہیں مختلف قصبوں میں تقسیم کر دیا جائے گا۔ سٹی ڈسٹرکٹ بھی عام ضلعوں کی طرح ہوں گے۔ عوام کو ان کی دہلیز پر انصاف فراہم کرنے کے لئے عدالتوں کی تعداد بڑھائی جائے گی۔ خواتین کے خلاف جرائم کے انسداد کے لئے الگ عدالتیں ضلعی سطح پر قائم کی جائیں گی۔ مقدمات قانونی دائرہ عمل میں لانے سے پہلے معاملات کرنے کے نکتہ نظر سے مفاہمتی عدالتیں بحال کی جائیں گی تاکہ یونین کونسل کی سطح پر فوری انصاف کی فراہمی کو ممکن بنایا جا سکے۔ ووٹر کی عمر اکیس برس سے کم کر کے اٹھارہ برس کر دی گئی ہے۔ اس سے نہ صرف ووٹروں کی تعداد بڑھے گی بلکہ نوجوان طبقہ بھی سامنے آ سکے گا۔ ضلعی اور یونین کونسل کی سطح پر انتخابات غیر جماعتی ہوں گے۔ اقلیتوں کو مخلوط یا جداگانہ طور پر ووٹ دینے کے حق پر بھی غور کیا جا رہا ہے جبکہ یہ تجویز بھی زیر غور ہے کہ اگر چیف میئر یا ڈپٹی چیف میئر اکاون فیصد سے کم ووٹ حاصل کرے تو کیا انہیں دوبارہ انتخاب میں حصہ لینا چاہیے یا نہیں تاکہ وہ ووٹوں کی مطلوبہ تعداد حاصل کر سکیں۔ انتخابات شفاف فہرستوں کی بنیاد پر ہوں گے، جنہیں ایک ادارہ "نادرا" کمپیوٹرائزڈ نظام کے تحت تیار کر رہا ہے۔ توقع کی جا رہی ہے کہ اگست 2000 تک اس نظام کو حتمی شکل دے دی جائے گی۔ صوبائی اسمبلی چیف میئر کی کارکردگی پر نظر رکھے گی تاہم اسے صوبائی اسمبلی میں دو تہائی اکثریت کی منظوری ہی سے ہٹایا جا سکے گا۔ خواتین عام نشستوں پر بھی انتخاب لڑ سکیں گی۔

اس بات پر بھی متفق ہیں کہ اگر ہم اپنے سماجی اور معاشی نظام کو مضبوط دیکھنا چاہتے ہیں تو ہمیں مقامی اداروں کو پھلنے پھولنے اور انہیں مالی اور افرادی ذرائع خود منظم کر کے اپنے معاملات خود نمٹانے کے مواقع دینا پڑیں گے۔ تاکہ مقامی لوگوں کو اس کا زیادہ سے زیادہ فائدہ پہنچ سکے اور

ان کی سماجی ضروریات پوری کی جا سکیں۔

اس وقت تمام اختیارات اور طاقت کا توازن مرکزی حکومت کے ہاتھ میں ہے۔ لہذا تمام ترترقیاتی منصوبہ بندی مرکز میں ہی کی جاتی ہے۔ ایسا کرنے سے مقامی ضروریات کو یکسر نظرانداز کر دیا جاتا ہے۔ اس کا ایک اور نقصان یہ بھی ہے کہ ہماری آبادی کا ایک بہت بڑا حصہ جو دیہاتوں میں رہتا ہے اس منصوبہ بندی اور حکومت کے کاموں میں شریک نہیں ہوسکتا۔ ظاہر ہے اس صورت حال سے معاشرے میں منفی رجحانات پیدا ہوتے ہیں اور عوام میں بے اطمینانی پائی جاتی ہے۔ جس کی بنا پر حکومتیں عدم اعتماد کا شکار ہوجاتی ہیں۔ اگر ہم چاہتے ہیں کہ جمہوری ادارے مضبوط ہوں تو ترقی کا عمل مقامی انتظامیہ کے اداروں سے شروع کرنا ہوگا۔

صوبوں کی تقسیم

اس ضمن میں سب سے پہلا قدم غیر سیاسی بنیادوں پر لوکل کونسلوں کا انتخاب کرانا ہوگا۔ جب یہ مقامی ادارے کام کرنا شروع کردیں گے اور اپنے ذرائع سے اپنی ضروریات پوری کرنے کے لئے ترقیاتی فنڈ حاصل کرلیں گے تو اسی صورت میں صوبائی حکومتیں بھی زیادہ سے زیادہ خودمختاری حاصل کرسکیں گی۔ اس کے لئے بہتر ہوگا کہ پاکستان کے چاروں صوبوں کو چھوٹے چھوٹے صوبوں میں تقسیم کردیا جائے ایسا کرنے سے بڑی حد تک صوبائی عصبیت بھی ختم ہوجائے گی۔

شہری آبادیوں میں تو اضافہ ہوتا چلا جارہا ہے مگر شہروں کی انتظامیہ بڑھتی ہوئی آبادی کی ضروریات زندگی اور سہولتیں اسی رفتار کے ساتھ بہم پہنچانے میں ہمیشہ ناکام رہی ہے یہ نااہلی صرف ہمارے ملک تک محدود نہیں بلکہ ترقی یافتہ ممالک کے بڑے بڑے شہروں کی انتظامیہ بھی اپنے شہریوں کے روز بروز بڑھتے ہوئے مطالبات پورے نہیں کرسکتیں۔ البتہ ان مطالبات کی نوعیت مختلف ہوا کرتی ہے۔ پاکستان جیسے ترقی پذیر ملک میں اس کی بنیادی وجوہات معاشی اور مالی ذرائع کی کمی، انتظامیہ کی نااہلی اور سیاسی بے حسی ہے۔

لوکل گورنمنٹ کے ظاہری ڈھانچے میں انقلابی تبدیلیاں اتنی اہم نہیں ہوا کرتیں جتنا کہ انتظامیہ کی کارکردگی کا معیار بڑھانے کی اہمیت کو جاننا ضروری ہے۔ یہی وہ سطح ہے جہاں حکومت

کی کارکردگی کو جانچا جا سکتا ہے اور یہ بھی اندازہ لگایا جا سکتا ہے کہ حکومت رفاہ عامہ کے کاموں میں کس قدر دلچسپی رکھتی ہے اور ان کی بنیادی ضرورتوں مثلاً بجلی، پانی اور گیس کی فراہمی کو پورا کرنے اور ذرائع مواصلات کی ترقی میں کس قدر دلچسپی کا عملی مظاہرہ کرتی ہے۔

موجودہ دور میں جمہوریت ہی صرف ایک ایسا نظام ہے جو عوام اور انتظامیہ کو ایک دوسرے کے قریب لاتا ہے اور یہ کام سیاسی جماعتوں اور دوسری موثر عوامی تنظیموں کے ذریعے پایہ تکمیل کو پہنچتا ہے۔ ملک کی سب سے مقبول سیاسی جماعت الیکشن کے ذریعے برسراقتدار آ کر انتظامیہ کا کنٹرول سنبھال لیتی ہے۔ سول سروس یا بیورو کریسی غیر جانبدار رہ کر اسمبلیوں کے ذریعے سیاسی لیڈروں اور نمائندوں کے بنائے ہوئے قوانین وضوابط پر عمل کرواتی ہے۔ قومی سطح تک پہنچنے کی غرض سے سیاسی تحریکیں جمہوری ممالک میں سیاسی اثر ورسوخ حاصل کرنے کے لئے اپنی سیاسی کارکردگی کا آغاز مقامی سطح سے ہی کرتی ہیں۔ اس لحاظ سے مقامی سیاست بے حد اہمیت کی حامل ہوا کرتی ہے۔ برطانوی عہد حکومت میں ضلعی انتظامیہ کا نظام بالکل مختلف نظریات کے تحت مرتب کیا گیا تھا۔ اس کا مقصد برطانوی نو آبادیاتی نظام کو قائم رکھنا اور مرکزی حکومت سے دور دراز کے اضلاع کو سیاسی سرگرمیوں سے الگ رکھنا تھا تاکہ مالیہ (جو اس دور کا سب سے اہم ذریعہ آمدنی تھا) وصول کرنے میں کسی قسم کی رکاوٹ نہ پیش آئے اور امن وامان بھی برقرار رہے۔ انتظامیہ کی قوت کے موثر استعمال کے لئے تمام اختیارات کو مرکز میں اکٹھا کر لیا گیا تھا۔ تمام تر اختیارات ڈپٹی کمشنر یا کلکٹر کے پاس ہوا کرتے تھے جو (برطانوی) حکومت کا نمائندہ سمجھا جاتا تھا۔ اگر ضلعی انتظامیہ کا تجزیہ کیا جائے تو آج بھی تقریباً وہی صورت حال ہے جو برطانوی عہد حکومت میں ہوا کرتی تھی۔

اضلاع میں جمہوری اداروں کے قیام یا ایسی اصلاحات کا نفاذ جس سے عوام اور انتظامیہ کے درمیان حائل خلا کو پر کیا جا سکے اس لئے بھی ناممکن تھا کہ وڈیرے جاگیردار اور مفاد پرست طبقہ یہ نہیں چاہتا تھا کہ عوام اور حکومت ایک دوسرے کے اس قدر نزدیک آ جائیں کہ ان کی اپنی اہمیت ختم ہو جائے۔ دوسری طرف اس قسم کی اصلاحات سے بیورو کریسی کے مفاد اور تحفظات کو بھی خاطر خواہ نقصان پہنچنے کا احتمال تھا۔

نمائندہ یا جمہوری حکومت

ضلعی حکومت کا نظریہ ایک فرسودہ نظام حکومت کو عوامی نمائندگی پر مبنی حکومتی ڈھانچے میں تبدیل کرنے کی طرف یقیناً ایک اہم قدم ہوگا۔ دیہی علاقے کے لوگوں کو اپنے چھوٹے سے چھوٹے کاموں کے لئے بھی صوبائی یا وفاقی دارالحکومت کے چکر لگانے پڑتے ہیں جو کوفت کا باعث ہیں۔ اس مخدوش صورت حال سے نپٹنے کا واحد ذریعہ اختیارات کا مقامی سطح پر تقسیم کر دینا ہی ہے تاکہ نچلی سطح پر ایسی نمائندہ حکومت بنائی جا سکے جسے بعض معاملات میں مکمل اور چند ایک صوبائی معاملات میں جزوی اختیارات حاصل ہوں اور عوام کے مسائل مقامی سطح پر حل کرنے کی صلاحیت اور اختیارات ہوں۔ اس سلسلے میں بلدیاتی انتخابات کا نظریہ نیا نہیں ہے۔ انگریزی عہد حکومت میں 1935 کے ایکٹ کے تحت بھی بلاواسطہ انتخابات کا فیصلہ کر لیا گیا تھا لیکن اس کا مقصد برصغیر میں "جمہوریت "روشناس کرانا نہیں تھا۔ انگریز ان انتخابات کے ذریعے صرف ایک "نمائندہ حکومت "قائم کرنا چاہتے تھے۔ دونوں قسم کی حکومتوں میں ایک واضح فرق یہ بھی ہوتا ہے کہ جمہوری حکومت اپنی آفاقی تعریف کے مطابق "عوام کی حکومت عوام کے لئے اور عوام کے ذریعے "وجود میں آتی ہے جبکہ نمائندہ حکومت، ایسے ارکان پر مشتمل ہوتی ہے جو عوام کے نمائندے ہونے کے ساتھ ساتھ حکومت وقت کے تابع اور فرماں بردار بھی ہوا کرتے ہیں کیونکہ ان کا کسی سیاسی پارٹی سے تعلق یا واسطہ نہیں ہوتا۔ اسی لئے بلدیاتی نظام تشکیل دینا اور بلدیاتی انتخابات منعقد کروانا فوجی حکمران کی پہلی ترجیح ہوا کرتا ہے۔ بنیادی جمہوریتوں کا نظام پہلے مارشل لا کے دور میں اس کی نہایت واضح مثال ہے۔ بہرحال اس نظام میں چند تبدیلیاں یقیناً لائی گئی ہیں۔

خدشات

اب جو نیا نظام لایا جا رہا ہے اس کے سرسری جائزے سے پتہ چلتا ہے کہ امریکی اور برطانوی بلدیاتی نظاموں کے بین بین ایک راستہ تلاش کیا گیا ہے۔ لیکن خدشہ یہ ہے کہ پاکستان کا سیاسی کلچر اور برادری سسٹم اس کی راہ میں سب سے بڑی رکاوٹ ثابت ہو سکتا ہے۔ لہٰذا اس نظام

سے عوام کو اپنے معاملات کے خود فیصلے کرنے کا اختیار تو مل جائے گا مگر یہی نظام پہلے سے چلی آ رہی سیاسی رقابتوں میں شدید اضافے کا سبب بھی بن سکتا ہے۔ ویسے اس نظام کی اہمیت اس لئے بھی بڑھ جاتی ہے کہ یہ بیورو کریسی کے نظام کو عملی طور پر ختم کر دے گا۔ حالانکہ بیورو کریسی کے موجودہ نظام کو چیف منسٹر کے تابع کرنا اس قدر آسان مرحلہ نہ ہوگا۔ ضلعی اسمبلی کو ٹیکس لگانے کے وسیع اختیارات دینا بھی اتنا سہل نہیں، زرعی اور صنعتی اعتبار سے بڑے اضلاع تو اپنے اخراجات ٹیکسوں کے ذریعے پورے کرلیں گے لیکن دور افتادہ اور چھوٹے اضلاع جو پہلے ہی اپنی انتظامیہ کا خرچ بمشکل پورا کرتے ہیں انہیں ترقیاتی فنڈز کون مہیا کرے گا۔

پاکستان کی انتظامی تاریخ میں یہ پہلا موقع نہیں ہے جب نچلی سطح تک اختیارات تفویض کرنے کا منصوبہ بنایا گیا ہو۔ ایوب کے دور میں بنیادی جمہوریت کا ڈھانچہ بھی اپنے اندر اتنی ہی دلکشی رکھتا تھا مگر جب اسے عملی شکل دی گئی تو کرپشن بڑھانے میں اس نے نمایاں کردار ادا کیا اور بنیادی جمہوریت اور بیورو کریسی کے گٹھ جوڑ نے بہت بڑے پیمانے پر رشوت اور بدعنوانی کو فروغ دیا جس کے مہلک اثرات سے ملک عزیز آج تک نجات حاصل نہیں کر سکا۔ خدشہ یہ ہے کہ اس مرتبہ بھی برطانوی نوآبادیاتی نظام کی تربیت یافتہ بیورو کریسی ضلع اسمبلیوں میں اپنا اثر و رسوخ استعمال کر کے چیف منسٹر کی کوششوں کو ناکارہ بنا دے گی اور وہ ایک عضو معطل ہو کر رہ جائے گا۔ بلی اور چوہے کا وہ کھیل جو 1985 سے 1999 تک وفاق اور صوبوں میں چلتا رہا ہے۔ ضلعی انتظامیہ اور پولیس کے سربراہ کے درمیان تنازعات کی صورت میں ایک بار پھر شروع ہو سکتا ہے۔

ہمارے ملک کے اخبارات نے اختیارات کی نچلی سطح پر تقسیم اور ضلعی حکومتوں کے نظام کو بجا طور پر سراہا ہے لیکن ساتھ ہی ان خدشات کا اظہار بھی کیا ہے کہ اگر ووٹ کو جاگیردار کے معاشی، معاشرتی اور برادری کے تصورات سے آزاد کرائے بغیر نئے نظام کا تجربہ کیا گیا تو اس بات کا شدید خطرہ لاحق رہے گا کہ جاگیردار اور وڈیرے پوری طاقت کے ساتھ ضلعی اسمبلیوں اور یونین کونسلوں پر قابض ہو جائیں گے اور ستر فیصد آبادی کا جو اپنے حقوق سے بھی آگاہ نہیں جینا حرام ہو جائے گا۔ پریس نے یہ تجاویز بھی پیش کی ہیں کہ انتخابات سے پہلے زرعی اصلاحات کا اعلان کیا جائے اور فی خاندان ایک مربع اراضی کی چھوٹ دے کر باقی اراضی ان غریب لوگوں اور ہاریوں میں تقسیم کر دی جائے جو اسے آباد کرنے کی اہلیت رکھتے ہوں۔ اس طرح نہ صرف لاکھوں ایکڑ

اراضی جواب تک بنجر اور غیر آباد پڑی ہے آباد ہو جائے گی بلکہ ووٹ پر جاگیرداروں اور وڈیروں کی اجارہ داری بھی ختم ہو جائے گی۔

ملک کے ایک دائیں بازو کے اخبار "نوائے وقت " نے لکھا کہ جہاں تک ضلعی حکومتوں کے قیام کا تعلق ہے یہ تصور برا نہیں، "لیکن ہمارے جن دانشوروں نے اسلام آباد کے ٹھنڈے کمروں میں بیٹھ کر یہ آئیڈیل نظام وضع کیا ہے وہ بعض بنیادی باتیں اور زمینی حقائق نظرانداز کر گئے ہیں۔ ایک زرعی معاشرے میں جہاں 1972 کی زرعی اصلاحات کے مطابق ہر شخص کو چھ مربع زمین قانونی طور پر رکھنے کا حق حاصل ہے اور جہاں زبانی طور پر جاگیرداری نظام کے خاتمے کے اعلانات کے باوجود نوے فیصد رقبے پر دس فیصد افراد قابض ہیں۔ جہاں لاہور اسلام آباد اور کراچی میں مقیم غیر حاضر لینڈ لارڈ ایک ایک جاگیردار اور زمیندار ہزاروں ایکڑ زمین کا مالک ہے۔ وہاں اس نظام کی کامیابی خاصی مشکوک ہے۔ سندھ، بلوچستان، جنوبی پنجاب اور سرحد کے بعض علاقوں میں بھی جاگیردار اور زمیندار کروڑوں انسانوں کی قسمت کے مالک ہیں۔ ان کا موازنہ شہری کارخانہ داروں، سرمایہ داروں، تاجروں اور صنعت کاروں کے علاوہ اجارہ داروں کے ساتھ اس لئے نہیں کیا جا سکتا کہ فیکٹری اور کارخانہ کے مزدور کو اپنی سیاسی رائے کے اظہار میں وہ رکاوٹیں اور دقتیں درپیش نہیں جو ایک کھیت مزدور مزارعے یا ہاری کا مقدر ہیں کیونکہ وہ صرف اپنی نان شبینہ کے لئے ہی ایک جاگیردار اور زمیندار کا محتاج نہیں بلکہ اس کی اور اس کے خاندان کی شب بسری کے لئے جھونپڑی بھی دیہہ خدا کی ملکیت ہوتی ہے۔ وہ خاندان در خاندان ایک ہی جاگیردار اور زمیندار کے رقبے سے وابستہ رہنے کی وجہ سے اسے اپنی وفاداری کا مرکز بنا چکا ہوتا ہے۔ اس کی برادری اور قبیلہ بھی اپنا مستقبل علاقے کی جاگیر سے وابستہ کر لیتا ہے۔ اس لئے وہ شادی اور غمی کے معاملات بھی دیہہ خدا کی مرضی سے طے کرتا ہے۔ جاگیرداروں اور زمینداروں نے اب تک پٹواری تھانیدار اور مذہبی عناصر کی ملی بھگت سے مزارعے اور ہاری کو یرغمال بنائے رکھا ہے۔ پسماندگی اور ناخواندگی کی اصل وجہ بھی یہی ہے، کیونکہ مزارعے اور ہاری کی خوشحالی کے علاوہ اس کے بچوں کی تعلیم بھی جاگیرداری نظام کے لئے خطرہ ہے، جو اس نے کبھی مول نہیں لیا"۔

تنقید کا بیشتر حصہ جو پاکستان کے مختلف اردو اور انگریزی روزناموں کے ذریعے سامنے آیا

ہے اس کا لب لباب یہ ہے کہ حالات کو جوں کا توں رہنے دیا جائے۔ ظاہر ہے کہ اخبارات تک رسائی بیورو کریسی اور سیاستدانوں کی ہے۔ دیہاتوں کی خاموش اکثریت کی نہیں! چیف منسٹر اور ضلع کونسلوں کے ممبران پر پیش از وقت بے اعتمادی کا اظہار کیا گیا ہے۔ ضلع کونسلوں کی ٹیکس لگانے کی صلاحیتوں اور ضلع کی سطح پر ترقیاتی منصوبوں کی تیاری اور ان کو عملی جامہ پہنانے کے لئے اہلیت کے فقدان کا ذکر کیا گیا ہے۔ وہیں عوام کی بے حسی اور کسمپرسی کا رونا بھی رویا گیا ہے۔ ظاہر ہے اختیارات کی اس تقسیم سے بیورو کریسی ہی سب سے زیادہ متاثر ہوگی اور حکومت کا یہ منصوبہ عمل پذیر ہو جائے تو کس کی شان میں فرق آئے گا۔ ظاہر بات ہے کہ سب سے پہلے تو چالیس چالیس کنال کی کوٹھیوں میں ضلعی مقام پر رہنے والے ڈپٹی کمشنروں کے منصب پر چوٹ پڑے گی۔ آج عوام الناس ان کی کوٹھیوں کے باہر غلام گردشوں میں گھنٹوں انتظار کی صعوبتیں برداشت کرتے ہیں اور چند منٹوں کی ملاقات کے بعد اپنے مسائل کا یہ حل سن کر "سرخرو" ہو کر واپس چلے جاتے ہیں کہ اس مسئلے پر اوپر بات کی جائے گی۔ جب اوپر سے اختیارات نچلی سطح پر آ جائیں گے اور ڈپٹی کمشنر محض ایک کوآرڈی نیٹر بن کر رہ جائے گا جو چیف منسٹر کے احکام بجا لایا کرے گا تو بیورو کریسی کے وقار کو جو دھچکا لگے گا وہ کسی سے پوشیدہ نہیں۔ اختیارات کی تفویض کے سلسلے میں یہ حقیقت بھی سامنے رکھنا پڑے گی کہ ارباب اختیار کے لئے اپنے اختیارات منتقل کرنا ایسا ہی ہے جیسے ان کی شخصیت یا جسم کا ایک حصہ کاٹ دیا جائے۔ صوبائی حکومتیں کب یہ چاہیں گی کہ ضرورت مندوں اور سائلوں کی بھیڑ بھاڑ اور ریل پیل سے ان کے ایوان بالا خالی ہو جائیں اور ان کے اختیارات ان کے اپنے ہاتھوں سے نکل کر عوامی نمائندوں کے ہاتھ میں دے دیئے جائیں۔ مثلاً تفویض اختیارات کے اس منصوبے کے خلاف یہ کہنا کہ دور دراز کے علاقوں میں بنکوں کا فقدان اور نچلی سطح پر مالی وسائل کی فراہمی اور فنڈز کا حساب کتاب رکھنے کی ناکافی سہولتیں بہت سی مشکلات پیدا کر سکتی ہیں، درست نہیں۔ اول تو ہمارے ملک میں بنکنگ سسٹم کافی مضبوط بنیادوں پر قائم ہے اور پرائیویٹ بنکوں کی برانچیں ملک کے کونے کونے میں پھیلی ہوئی ہیں۔ دوسرے یہ کہ چھوٹے پیمانے پر یونین کونسلوں کے حساب کتاب پوسٹ آفس کی سیونگ بنک برانچوں میں بھی کھولے جا سکتے ہیں۔

اس منصوبے کی مخالفت میں یہ بھی کہا جاتا ہے کہ ضلعی اور اس سے نچلی سطح پر کم علم اور ناتجربہ

کار دیہاتی عوام کے لئے یہ کیسے ممکن ہوگا کہ ترقیاتی کاموں کی از خود منصوبہ بندی کر کے انہیں پایہ تکمیل تک پہنچائیں۔ ایسا کہنے والے بعض حقیقتوں کو نظر انداز کر جاتے ہیں۔ کیا ان علاقوں میں جہاں محکمہ جنگلات کے ماہر افسران نہیں پہنچے وہاں جنگلات کے ذخیرے بہتر حالت میں نہیں ہیں؟ میرے خیال میں تو وہ دنیا کے بہترین جنگلات میں سے ہیں۔ کیا جہاں لوگوں کو محکمہ زراعت کی اعانت اور تکنیکی امداد حاصل نہیں وہاں فصلیں نہیں اگا کرتیں، پھل پھول پیدا نہیں ہوتے؟ ہم یہ بھول جاتے ہیں کہ قدرت نے ہمارے کسانوں کو بہترین دماغوں سے نوازا ہے اور محنت کرنے میں ان کا کوئی ثانی نہیں۔ ہم پاکستان کی پہلی اور دوسری دہائی کی اس تحریک کو بھی بھول جاتے ہیں جو اگرچہ امریکہ کے ترقیاتی فنڈز سے "ویلیج ایڈ ("ترقی دیہات) کے نام سے شروع کی گئی تھی لیکن جس نے توسیعی خدمات کا ایک ایسا نمونہ پیش کیا تھا جس کی مثال نہیں ملتی۔ اس تحریک کے پیچھے مرحوم اختر حمید خان جیسے یگانہ روزگار اور انسانی ہمدردی سے سرشار کارکن تھے۔ اس تحریک نے دیہاتوں میں سڑکیں اور سکول بنائے اور سب سے بڑھ کر یہ کہ دیہاتی عوام کو منظم کیا تاکہ وہ اپنی جملہ ضروریات کی باقاعدہ منصوبہ بندی کر کے انہیں اپنی مدد آپ کے تحت پایہ تکمیل تک پہنچائیں۔ ایوب خان نے اس تحریک کو بنیادی جمہوریت کا سیاسی رنگ دے کر ہمیشہ کے لئے ختم کر دیا۔ موجودہ حکومت کے پیش کردہ منصوبے میں ایک مرتبہ پھر اسی "مرحوم " تحریک کے خدوخال ابھر رہے ہیں۔

اختیارات کو نچلی سطح تک منتقل کرنے سے متعلق حکومت کے منصوبے پر دوسرا عوامی ردعمل جو ابھی تک سامنے آیا ہے، اس کے مطابق حکومت کا یہ منصوبہ حکمت عملی سے عاری اور ناقابل عمل نظر آتا ہے۔ اس میں اختیارات کو منتقل کرنے کے فلسفیانہ پہلوؤں پر تو روشنی ڈالی گئی ہے مگر یہ نہیں بتایا گیا کہ اسے عملی جامہ پہنانا کیونکر ممکن ہوگا۔ کیا ہماری سیاسی تاریخ یک دم پلٹا کھا جائے گی؟ عوام الناس ووٹ کے استعمال میں جو ایک مقدس امانت ہے احتیاط برتیں گے اور صرف انہی حضرات کو اختیارات دینے کی رائے دیں گے جو اس کا استعمال کرتے وقت سماجی انصاف اور مساوات انسانی کے اصولوں کو پیش نظر رکھیں گے؟ اختیارات کی منتقلی کے لئے موجودہ قوانین میں خاطر خواہ ترامیم اور ضلعی حکومتوں کا کاروبار چلانے کے لئے مالی وسائل اور ذرائع کی بہم رسانی بھی ایک لازمی امر ہوگا۔ ورنہ اصلاحات کی ساری عمارت دھڑام سے نیچے آ گرے گی۔

حکومت کا یہ کہنا تو کسی حد تک درست ہے کہ عوام اور انتظامیہ اسی نچلی سطح پر ہی برسرکار رہتے ہیں۔ یہی وہ سطح ہے جہاں ان کے بیشتر مسائل حل کیے جا سکتے ہیں اور اسی سطح پر اصلاحات کی سب سے زیادہ ضرورت ہے۔ مگر اس کا کیا جائے کہ اس دائرہ کار کا تعین مرکزی قوانین کے ذریعے ہی کیا جاتا ہے اور اس پر عمل درآمد بھی وہی بیوروکریسی کرتی آئی ہے جسے مرکز بھرتی کرتا ہے اور جس کی باگ دوڑ بھی مرکز کے ہاتھ میں رہتی ہے۔ کہا جاتا ہے کہ یہ منصوبہ کچھ زیادہ ہی اولوالعزم اور ضرورت سے زیادہ ہی پرامید ہے۔ چلیئے اسے مان لینے میں کیا حرج ہے مگر کیا یہ اس منصوبے کی خامیوں میں شمار ہوگا؟ کیا محض اس بنا پر اسے ترک کر دیا جائے؟ دنیا کے کسی بھی ترقی پذیر ملک کی مثال لے لیجئے۔ ترقیاتی منصوبے ہمیشہ ہی امید افزا ہوتے ہیں۔ چین کی مثال ہی لے لیجئے، وہاں کی حکومت نے ناممکن کو ممکن کر دکھایا۔ ایسے بڑے بڑے منصوبے تیار کیے گئے جن کے بارے میں سوچا بھی نہیں جا سکتا تھا کہ وہ بغیر مال وسائل اور بیرونی امداد کے کبھی پایہ تکمیل کو پہنچ سکیں گے۔ مگر حکومت اور عوام کی ذہنی ہم آہنگی اور عوام کے ناقابل شکست حوصلے اور عزم کی وجہ سے آج چین صنعتی اور زرعی ترقی میں دنیا کے کسی بھی ترقی یافتہ ملک سے پیچھے نہیں رہا اور اکیسویں صدی کی پہلی دہائی میں ہی دنیا کی سب سے بڑی طاقت بننے کا عزم رکھتا ہے۔ یہی صورت حال پاکستان میں بھی ہو سکتی ہے۔

ذرا نم ہو تو یہ مٹی بہت زرخیز ہے ساقی

اگر گراں خواب چینی سنبھل سکتے ہیں تو کوئی وجہ نہیں کہ ہمارے دیہاتوں میں رہنے والے کسان اور مزدور منظم اور متحد ہو کر وہ کچھ کر دکھائیں جو پچاس سالوں میں ان کا استحصال کرنے والے لیڈروں اور بیوروکریسی سے نہیں ہو سکا۔

کئی ایک حضرات اخبارات کے ذریعے سیاسی جماعتوں کی ضرورت اور اہمیت پر بھی زور دے رہے ہیں۔ کہا جاتا ہے کہ اگر نچلی سطح پر سیاسی جماعتوں کو انتخابات میں حصہ لینے سے روک دیا گیا تو لوگوں کو ایک پلیٹ فارم پر اکٹھا کرنے کی پالیسیاں وضع کرنے، سماجی اور معاشی منصوبوں کو تشکیل دینے میں کافی مشکلات کا سامنا کرنا پڑے گا۔ ایسے اعتراضات خالصتاً ان لوگوں کی طرف سے آ رہے ہیں جن کی اجارہ داری ختم ہونے کا ڈر ہے۔ کون نہیں جانتا کہ ہمارے دیہاتوں میں رہنے والے کم تعلیم یافتہ یا ان پڑھ ہونے کی وجہ سے وہ سیاسی شعور نہیں رکھتے جو شہروں میں پڑھے

لکھے درمیانے اور اونچے طبقے کے لوگوں میں ہوتا ہے۔ مگر اس کا یہ مطلب نہیں کہ وہ اپنے حقوق سے بھی آگاہ نہیں۔ یہ ترقی دیہات اور پنچائت کی تحریکوں نے بھی ثابت کر دیا تھا کہ اگر انہیں خاطر خواہ مواقع دیے جائیں تو وہ اپنے مسائل کو نمٹانا خوب جانتے ہیں۔ بشرطیکہ انہیں ایسے پلیٹ فارم مہیا کئے جائیں جہاں اکٹھے ہو کر وہ ان مسائل کا حل مل جل کر تلاش کر سکیں۔

سب جانتے ہیں کہ پاکستان کی بقا ایک ایسے وفاق کے استحکام پر منحصر ہے جس میں مالی وسائل اور اختیارات کا ارتکاز مرکزی حکومت میں نہ ہو بلکہ انصاف کے تقاضوں کو پیش نظر رکھتے ہوئے نچلی سطح تک منتقل کیا جائے۔ اس وقت ضرورت اس بات کی ہے کہ نئے نظام کا جو نقشہ پیش کیا گیا ہے، اس پر تمام حلقوں کی آرا اور سفارشات کی روشنی میں ترمیم کی جائے اور پھر اس پر عمل درآمد کو کم سے کم وقت میں یقینی بنایا جائے۔ اگر ایسا کرنے میں موجودہ فوجی حکومت کامیاب ہوگئی تو یہ ایسا کارنامہ ہوگا جسے گزشتہ پچاس برسوں میں مارشل لا کی حکومت تو کیا کوئی جمہوری حکومت یا سیاسی پارٹی بھی سرانجام نہیں دے سکی۔

قائداعظم کے افکار

انتظامیہ اور سرکاری ملازمین

آخر میں سرکاری نظم ونسق اور انتظامیہ کے بارے میں قائداعظم کی مختلف تقریروں کے اقتباسات پیش کئے جارہے ہیں تاکہ یہ یاد رہے کہ بابائے قوم کس قسم کا نظام حکومت اور کیسی انتظامیہ چاہتے تھے۔

"حکومت کا پہلا فریضہ امن وامان برقرار رکھنا ہے، تاکہ مملکت کی جانب سے عوام کو ان کی زندگی، جائیداد اور مذہبی اعتقادات کے تحفظ کی پوری پوری ضمانت حاصل ہو"۔

(دستور ساز اسمبلی سے خطاب، 11 اگست 1947ء)

"چونکہ حکومت کی پالیسی کو عملی جامہ پہنانے کی ذمہ داری سرکاری ملازمین پر عائد ہوتی ہے، اس لئے یہ دیکھنا ان کا فرض ہے کہ اس پر کما حقہ عمل ہو رہا ہے یا نہیں۔ تاکہ ہم پر یہ الزام نہ آئے کہ ہم جو کچھ کہتے ہیں اس پر عمل نہیں کرتے۔ آپ لوگ ہی عوام کو حکومت کی نیک نیتی کا یقین دلا سکتے ہیں۔ مجھے کامل یقین ہے کہ سرکاری ملازمین ہمیں اس سلسلے میں مایوس نہ کریں گے"۔

(افسران حکومت سے خطاب، 11 اکتوبر 1947ء)

"ہم یہاں آج اعلیٰ وادنیٰ کے امتیاز کے بغیر محض مملکت کے خادموں کی حیثیت میں اس لئے جمع ہوئے ہیں کہ اپنے عوام اور اپنے ملک کی فلاح وبہبود اور ترقی کے لئے غور وفکر کریں اور طریقے اور تدبیریں سوچیں۔ بڑے سے بڑے اور چھوٹے سے چھوٹے ہم سب کے سب مملکت پاکستان کے ملازم اور خادم ہیں"۔

(افسران حکومت سے خطاب سبی، 14 فروری 1948ء)

"میں یہ نہیں کہتا کہ آپ کی انتظامیہ بے عیب اور ہر لحاظ سے مکمل ہے۔ میں یہ نہیں کہتا کہ اصلاح کی کوئی گنجائش نہیں ہے۔ میں یہ نہیں کہتا کہ سچے اور مخلص پاکستانیوں کی طرف سے بے لاگ تنقید کوئی بری بات ہے۔ ایسی تنقید ہمیشہ قابل احترام ہوتی ہے۔ لیکن جب میں دیکھتا ہوں کہ بعض گوشوں میں شکوہ شکایت اور عیب جوئی کے سوا کچھ نہیں، اس عظیم الشان کام کے لئے تعریف کا ایک لفظ بھی نہیں جو آپ کی حکومت یا آپ کے وفاشعار عہدہ داروں اور افسروں نے انجام دیا ہے جو رات دن آپ کی خدمت میں مصروف ہیں تو قدرتی طور پر مجھے اس سے رنج ہوتا ہے۔ خدارا اچھے کام کے لئے کم از کم اچھے الفاظ تو استعمال کیجئے۔ تب شکایت بھی کر لیجئے، عیب جوئی بھی کر لیجئے۔ ایک وسیع انتظامیہ میں ظاہر ہے غلطیاں ہوا کرتی ہیں۔ آپ کو توقع بھی نہیں کرنی چاہیے کہ ایسی انتظامیہ میں غلطیاں نہ ہوں گی اور یہ بے عیب ہوگی۔ دنیا کا کوئی ملک ایسا نہیں ہو سکتا جس کی انتظامیہ غلطیوں سے پاک ہو۔ لیکن ہماری خواہش اور تمنا یہ ہے کہ ہماری انتظامیہ کم سے کم ناقص ہو۔ ہم چاہتے ہیں کہ اسے زیادہ مستعد، زیادہ مفید اور زیادہ آسان بنائیں۔"

(جلسہ عام، ڈھاکہ، 21 مارچ 1948ء)

"میں چاہتا ہوں کہ آپ اس انقلابی تبدیلی کے گہرے اثرات و نتائج کا پورا پورا احساس کریں۔ آپ خواہ کسی بھی فرقے ذات یا نسل سے تعلق رکھتے ہوں بہر حال اب آپ پاکستان کے خادم ہیں۔ خادم اپنے فرائض اور اپنی ذمہ داریوں سے صرف خدمت کر کے ہی عہدہ برآ ہو سکتے ہیں۔ وہ دن گئے جب ہمارے ملک پر نوکر شاہی کا راج تھا۔ یہ عوام کی حکومت ہے اور عوام کے سامنے جوابدہ۔۔۔۔۔۔ کم و بیش جمہوری خطوط پر اور پارلیمانی روایات کے مطابق"۔

(افسران حکومت سے خطاب، چٹاگانگ، 25 مارچ 1948ء)

"مجھے لوگوں کی ہر قسم کی شکایات پر مشتمل عرضداشتیں اور قراردادیں ہمہ وقت موصول ہوتی رہتی ہیں۔ ممکن ہے ان شکایات کی کوئی وجہ جواز نہ ہو۔ ممکن ہے ان کی کوئی بنیاد نہ ہو۔ ممکن ہے، ان کو کسی وجہ سے غلط فہمی ہو۔ ممکن ہے ان کو گمراہ کیا گیا ہو۔ ان تمام صورتوں میں، میں عرصے سے ایک خاص طریقے پر عمل کرتا آ رہا ہوں اور وہ یہ کہ میں کسی سے اتفاق کروں یا نہ کروں، خواہ مجھے یہی خیال ہو کہ شکایات بے جا اور تصوراتی ہیں، خواہ مجھے پکا یقین ہو کہ وہ غلط فہمی میں مبتلا ہے، لیکن میں ہمیشہ صبر و تحمل سے کام لیتا ہوں۔ اگر آپ بھی کسی شخص یا کسی ادارے یا تنظیم سے معاملہ کرتے

وقت صبر و تحمل سے کام لیں تو بالآخر آپ فائدے میں رہیں گے۔ لوگ جب آپ سے ملاقات کر کے واپس جائیں تو ان کو یہ احساس نہیں ہونا چاہیے کہ آپ ان سے نفرت کرتے ہیں، آپ نے ان کی توہین کی ہے، آپ بے دلی سے ملے، آپ خوش اخلاقی سے پیش نہیں آئے۔ اگر آپ میرے بتائے ہوئے طریقے پر عمل کریں گے تو یقین کیجئے کہ آپ لوگوں سے عزت و احترام حاصل کریں گے"۔

(افسران حکومت سے خطاب، چٹاگانگ، 25 مارچ 1948ء)

" udur [tag]آپ خواہ کسی بھی محکمے میں کام کرتے ہوں، لوگوں کے ساتھ آپ کا برتاؤ اور سلوک خوش اخلاقی پر مبنی ہونا چاہیے۔ ماضی کی بدنام روایات کو اب طاق میں رکھ دیجئے۔ اب آپ حاکم نہیں رہے۔ اب آپ برسر اقتدار طبقے یا جماعت میں نہیں رہے۔ اب آپ ملازم اور خادم ہیں۔ لوگوں کو یہ محسوس کرا دیجئے کہ آپ ان کے ملازم اور دوست ہیں۔ عزت و تکریم، انصاف اور غیر جانبداری کا اعلیٰ ترین معیار قائم کیجئے۔ اگر آپ ایسا کریں گے تو لوگ آپ پر اعتماد کریں گے اور آپ کو اپنا دوست اور بہی خواہ سمجھیں گے۔ میں ماضی کی ہر چیز کو مسترد نہیں کرنا چاہتا۔ ایسے لوگ ہمارے ہاں موجود تھے جنہوں نے اپنی خدمات اور اپنے فرائض خوش اسلوبی اور دیانت سے سرانجام دیئے۔ انہوں نے حاکموں کی حیثیت میں اکثر صورتوں میں انصاف بھی کیا، لیکن لوگوں کو یہ محسوس نہیں ہوتا تھا کہ ہم سے انصاف اس لئے ہوا ہے کہ انصاف ہونا ہی چاہیے تھا، بلکہ وہ یوں محسوس کرتے تھے کہ حکام بالا نے ہم پر خاص نظر عنایت کی ہے۔ انہیں محبت کی گرمی محسوس نہیں ہوتی تھی، بلکہ جب بھی ان کا سابقہ سرکاری عہدہ داروں سے پڑتا تھا، انہیں عجب سرد مہری اور حاکمانہ رعب ملتا تھا۔ اب وہ سرد مہری ختم ہو جانی چاہیے۔ حاکمیت اور خواہ مخواہ کے رعب کا وہ تاثر ختم ہو جانا چاہیے۔ یہ تاثر کہ آپ حکمران ہیں، اب ختم ہو جانا چاہیے۔ اپنے عوام کو سمجھنے کی کوشش کیجئے۔ محبت، شفقت اور ملنساری سے ان کے معاملات سلجھائیے۔ کبھی کبھی کسی ضدی اور باتونی شخص سے مل کر آپ کو تکلیف ہوگی، جو بار بار ایک ہی بات کی رٹ لگائے رکھے گا، لیکن برداشت کیجئے، صبر و تحمل سے کام لیجئے اور اسے احساس دلائیے کہ اس کے ساتھ انصاف ہوگا، ضرور ہوگا"۔

(سرکاری ملازمین سے خطاب، چٹاگانگ، 25 مارچ 1948ء)

" [tag] [urdu] آپ کو ادنیٰ ملازم کی حیثیت میں اپنا فرض بجالانا ہے۔ اس سیاسی جماعت یا اس سیاسی جماعت سے آپ کا کوئی تعلق نہیں۔ یہ آپ کا کام نہیں۔ یہ سیاست دانوں کا کام ہے کہ وہ اپنے موقف کی حمایت میں موجود آئین یا آئندہ بننے والے آئین کے تحت دوسروں سے لڑیں اور ان کو قائل کریں۔ آپ محض سول ملازمین ہیں۔ جونسی جماعت اکثریت حاصل کرے گی وہ حکومت کرے گی اور آپ کا فرض ہے کہ آپ اس حکومت کی خدمت کریں، سیاست دان کی حیثیت میں نہیں بلکہ خادم کی حیثیت میں۔ ایسا آپ کیونکر کر سکتے ہیں؟ جو حکومت فی الحال برسر اقتدار آئی ہے، اسے بھی اپنی ذمہ داریوں کا بخوبی احساس ہونا چاہیے، یہ کہ وہ آپ کو اس سیاسی جماعت یا اس سیاسی جماعت کے لئے استعمال نہ کرے۔ مجھے معلوم ہے کہ قدیم روایت، قدیم ذہنیت، قدیم نفسیات ہماری گھٹی میں پڑی ہوئی ہے اور ان سے نجات پانا آسان نہیں، لیکن اب یہ آپ کا عین فرض ہے کہ اس وزیر یا وزارت کی خفگی مول لے کر بھی جو آپ کے فرائض کی انجام دہی میں مداخلت کرتا ہے، عوام کے سچے خادم کی حیثیت میں کام کریں"۔

(سرکاری ملازمین سے خطاب، چٹا گانگ، 25 مارچ 1948ء)

"حکومتیں بنتی ہیں اور حکومتیں گرتی ہیں۔ وزرائے اعظم آتے ہیں اور وزرائے اعظم جاتے ہیں۔ وزیر آتے ہیں اور وزیر جاتے ہیں، لیکن آپ لوگ وہیں رہتے ہیں۔ اس طرح آپ کے کندھوں پر ایک عظیم ذمہ داری آجاتی ہے۔ آپ کا اس سیاسی جماعت یا اس سیاسی جماعت اور اس سیاسی لیڈر یا اس سیاسی لیڈر کی حمایت کرنے میں کوئی ہاتھ نہ ہونا چاہیے۔

شاید وزرا کی ناز برداری سے الگ رہ کر آپ کو ان کے عتاب کا نشانہ بننا پڑے۔ آپ کو اس لئے بھی تکلیف پہنچ سکتی ہے کہ آپ غلط کام کی بجائے صحیح کام کیوں کر رہے ہیں۔ آپ کو قربانی دینی ہوگی اور میں آپ سے اپیل کرتا ہوں کہ آگے بڑھیں اور قربانی دیں، خواہ آپ بلیک لسٹ ہو جائیں یا پریشانی اور تکلیف میں مبتلا کر دیے جائیں۔ آپ کی انہی قربانیوں سے حالات بدلیں گے"۔

(افسران حکومت سے خطاب، پشاور، 14 اپریل 1948ء)

"یاد رکھیے کی آپ کی حکومت آپ کے ذاتی باغ کی مانند ہے۔ آپ کے باغ کے پھلنے پھولنے اور پروان چڑھنے کا انحصار اس پر ہے کہ آپ اس کی کتنی نگہبانی کرتے ہیں اور اس کی

کیاریوں اور روشوں کو بنانے سنوارنے میں کس قدر محنت کرتے ہیں۔ اسی طرح آپ کی حکومت بھی صرف آپ کی وطن پرستانہ، مخلصانہ اور تعمیری کوششوں کی بنا پر ترقی کر سکتی ہے۔ حکومت میں اصلاح کا واحد طریقہ آپ کی بے لوث محنت ہے"۔

(اسلامیہ کالج، پشاور، 12 اپریل 1948ء)

"مجھے امید ہے کہ آپ میں سے ہر ایک اپنے اپنے دائرہ عمل اور اپنی اپنی ذمہ داری سے آگاہ ہوگا۔ مجھے آپ سے یہ کہنا ہے کہ ایک دوسرے سے مکمل تعاون اور ہم آہنگی کے ساتھ کام کیجئے، ذہن میں یہ رکھتے ہوئے کہ اسے اپنے اپنے دائرہ عمل کی حدود میں رہنا ہے۔ اگر آپ اپنی جگہ عزم صمیم اور جوش و خروش سے آغاز کار کریں تو مجھے امید ہے کہ انہیں (سیاست دان) بھی احساس ہو جائے گا کہ اس محکمے یا اس محکمے، اس افسر یا اس افسر پر اپنا اثر و رسوخ ڈال کر وہ ایک بہت بڑی بدی کی عمارت کھڑی کر رہے ہیں اور سرکاری ملازمتوں کے اخلاق خراب کر رہے ہیں۔ اگر آپ اپنی جگہ ارادے کے ساتھ اڑے رہے تو آپ اپنی قوم کی زبردست خدمت سرانجام دیں گے۔ مجھے معلوم ہے کہ سرکاری ملازمین پر دباؤ ڈالنا اور رسوخ جمانا سیاست دانوں اور سیاسی جماعتوں کے سربرآوردہ لوگوں کی ایک عام بیماری ہے، لیکن مجھے امید ہے کہ آج سے آپ میری اس عاجزانہ نصیحت کے مطابق عمل کرنے کا ارادہ و عہد کر لیں گے"۔

(افسران حکومت سے خطاب، پشاور، 14 اپریل 1948ء)

"پہلی بات جو میں آپ کو بتانا چاہتا ہوں یہ ہے کہ آپ کو کسی قسم کے سیاسی دباؤ میں نہیں آنا چاہیے۔ آپ کو کسی سیاسی جماعت یا کسی سیاست دان کا اثر نہیں لینا چاہیے۔ اگر آپ واقعی پاکستان کا وقار بلند کرنا چاہتے ہیں تو آپ کو کسی طرح کے دباؤ کا شکار نہیں ہونا چاہیے، بلکہ عوام اور مملکت کے سچے خادم کی حیثیت میں اپنا فرض بے خوفی اور بے غرضی سے بجالاتے رہیے۔ خدمت مملکت کے لئے وہی حیثیت رکھتی ہے جو ریڑھ کی ہڈی جسم کے لئے۔"

(افسران حکومت سے خطاب، پشاور، 14 اپریل 1948ء)

"اب آپ کو درخواستیں اور عرضیاں پیش کرنے کی ضرورت نہیں۔ یہ حکومت آپ کی اپنی حکومت ہے۔ لیکن حکومت کا کیا ہے، ہر حکومت اپنی پالیسی اور اپنے پروگرام کو عملی جامہ پہنانے کے سلسلے میں سست رفتار ہوتی ہے۔ انتظامیہ اپنی مخصوص چال کے مطابق آہستہ آہستہ چلتی ہے اور

اس بات کا تعلق ہر آزاد اور خودمختار انتظامیہ سے ہے۔ میں یہ نہیں کہتا کہ ہماری انتظامیہ مثالی ہے۔نہیں ایسا نہیں ہے۔ میں یہ نہیں کہتا کہ ہماری حکومت، اپنے وجود اور اقتدار کے چند ماہ کے دوران میں، ہمیشہ صحیح اور درست رہی ہے۔نہیں ایسا نہیں ہے۔ ہماری انتظامیہ میں اصلاح کی بڑی گنجائش ہے اور جن لوگوں کے ہاتھ میں حکومت ہے، ان کو بھی اصلاح کی ضرورت ہے۔ صوبوں اور مرکز کے وزرا اور خود میری ذات سب قابل اصلاح ہیں۔ ہر نئے دن ہمیں نئے سبق اور نئے تجربے حاصل ہو رہے ہیں۔ میں چاہتا ہوں کہ اب آپ ایک آزاد اور خودمختار مملکت کے شہریوں کی حیثیت میں اپنے سر بلند رکھیں۔ جب آپ کی حکومت اچھا کام کرے تو تعریف کیجئے۔ ہر وقت نکتہ چینی عیب جوئی اور وزارت یا عہدہ داروں کے خلاف تخریبی تنقید سے لذت حاصل کرنے کی پرانی عادت ترک کر دیجئے۔۔۔۔۔۔ یہ آپ کی اپنی حکومت ہے۔ یہ سابقہ حکومتوں سے بالکل مختلف ہے۔ ہاں جب حکومت کوئی غلط کام کرے تو بے خوفی سے تنقید کیجئے۔ میں صحت مند اور تعمیری تنقید کا خیر مقدم کرتا ہوں"۔

(ایڈورڈز کالج، پشاور، 18 اپریل 1948ء)

"اس میں شک نہیں کہ ہمارے ہاں بدقسمتی سے کچھ لوگ ایسے بھی ہیں جو خودغرض ہیں۔ مجھے خوب معلوم ہے کہ ہم میں کچھ لوگ ایسے ہیں جو خودغرض نہیں ہیں۔ میں خوب جانتا ہوں کہ ہم میں سے کچھ لوگ ایسے ہیں جو رشوت ستانی اور اقربا نوازی کے مجرم ہیں۔ مجھے معلوم ہے کہ یہ سب کچھ ہو رہا ہے۔ واقعات پر ہماری گہری نظر ہے۔ جو کچھ غلط ہے وہ ہماری نگاہوں سے اوجھل نہیں ہے اور اس میں ذرا بھی شک نہیں کہ ہم عنقریب اپنی غلطیوں اور برائیوں کا ایکسرے کر لیں گے اور اپنے سیاسی نظام سے زہریلا مادہ نکال باہر کریں گے۔ لیکن آپ کو کسی قدر صبر سے کام لینا پڑے گا۔ ہمیں موقع دیجئے اور مناسب وقت"۔

(جلسہ عام، پشاور، 20 اپریل 1948ء)

معاشی نظام

"ہم مسلمان اپنے اس عظیم وطن میں دوسری اقوام کی نسبت اقتصادی اور معاشرتی ترقی کے لحاظ سے قطعاً پسماندہ رہے ہیں۔ صرف دو صنعتیں ایسی ہیں جن میں مسلمانوں نے اپنے لئے کوئی

جگہ بنائی ہے۔ یعنی کھالوں اور چمڑے کا کاروبار یا بیڑی بنانا۔۔۔۔۔۔ کیا آپ صرف بیڑی والا اور چمڑے والا ہی رہنا چاہتے ہیں؟ یا اپنے ملک کی صنعتی اور تجارتی ترقی میں داد عمل دینا پسند کرتے ہیں؟"

(اجلاس مسلم لیگ، مدارس، اپریل 1941ء)

"مجھے اہل دیہات کی غربت اور مفلوک الحالی دیکھ کر بہت رنج ہوتا ہے، میں نے سفر کے دوران میں جب ریلوے سٹیشنوں پر پنجاب کے دیہاتی مسلمانوں کے گروہ دیکھے تو مجھے ان کے افلاس سے سخت دکھ ہوا۔ پاکستان کی حکومت کا سب سے پہلا کام یہ ہوگا کہ ان لوگوں کا معیار زندگی بلند کرے اور زندگی بلکہ بہتر زندگی سے شادکام ہونے کے سامان بہم پہنچائے"۔

(اجلاس مسلم لیگ، لائل پور، 18 نومبر 1942ء)

"میں ضروری سمجھتا ہوں کہ زمینداروں اور سرمایہ داروں کو متنبہ کر دوں کہ اس طبقے کی خوشحالی کی قیمت عوام نے ادا کی ہے۔ اس کا سہرا جس نظام کے سر ہے، وہ انتہائی ظالمانہ اور شر انگیز ہے اور اس نے اپنے پروردہ عناصر کو اس حد تک خود غرض بنا دیا ہے کہ انہیں دلیل سے قائل نہیں کیا جا سکتا۔ اپنی مقصد برآری کے لئے عوام کا استحصال کرنے کی خوئے بد ان کے خون میں رچ گئی ہے۔ وہ اسلامی احکام کو بھول چکے ہیں۔ حرص و ہوس نے سرمایہ داروں کو اتنا اندھا کر دیا ہے کہ وہ منفعت کی خاطر دشمن کا آلہ کار بن جاتے ہیں۔ یہ سچ ہے کہ آج ہم اقتدار کی گدی پر متمکن نہیں۔ آپ شہر سے باہر کسی جانب چلے جائیے، میں نے دیہات میں جا کر خود دیکھا ہے کہ ہمارے عوام میں لاکھوں افراد ایسے ہیں جنہیں دن میں ایک وقت بھی پیٹ بھر کر کھانا نصیب نہیں ہوتا۔ کیا آپ اسے تہذیب اور ترقی کہیں گے؟ کیا یہی پاکستان کا مقصد ہے؟ کیا آپ نے سوچا کہ کروڑوں لوگوں کا استحصال کیا گیا ہے اور اب ان کے لئے دن میں ایک بار کھانا حاصل کرنا بھی ممکن نہیں رہا۔ اگر پاکستان کا حصول اس صورت حال میں تبدیلی نہیں لا سکتا تو پھر اسے حاصل نہ کرنا ہی بہتر سمجھتا ہوں۔ اگر وہ (سرمایہ دار اور زمیندار) عقل مند ہیں تو وہ نئے حالات کے مطابق اپنے آپ کو ڈھال لیں گے۔ اگر وہ ایسا نہیں کرتے تو پھر خدا ان کے حال پر رحم کرے۔ ہم ان کی کوئی مدد نہ کریں گے"۔

(اجلاس مسلم لیگ، دہلی، 24 مارچ 1943ء)

"میرا ایمان ہے کہ پاکستان بننے پر موجودہ دور میں ضروری اور بنیادی نوعیت کی صنعتوں کو سرکاری تحویل میں لینا ہوگا اور یہی عمل عوامی ضروریات کے تحت بعض دوسرے شعبوں میں کرنا ہوگا"۔

(ایسوسی ایٹڈ پریس آف امریکہ سے انٹرویو، 8 نومبر 1945ء)

دستور حکومت

مالک بن اشتر کے نام حضرت علی کا خط

یہ نہایت قیمتی دستاویز ہے۔ حیرت ہوتی ہے کہ اس زمانے میں نہ کالج تھے، نہ یونیورسٹیاں۔ علم سیاست مدون ہوا تھا، نہ عربوں کو حکمرانی کا تجربہ تھا۔ اس پر بھی امیر المومنین نے انتہائی اختصار و بلاغت سے حکمرانی اور سیاست مدن کے جو اصول اس تحریر میں جمع کر دیے ہیں آج بھی ان سے متمدن حکمران مستغنی نہیں ہو سکتے۔

جب محمد بن ابی بکر کے بعد مالک بن اشتر کو مصر کا گورنر بنایا تو یہ بہترین دستور دیا۔

بسم اللہ الرحمٰن الرحیم

یہ ہے وہ وصیت جس کا حکم دیا ہے اللہ کے بندے علی امیر المومنین نے مالک بن الحارث اشتر کو جب اسے مصر کا گورنر بنایا تاکہ اس ملک کا خراج جمع کرے، اس کے دشمنوں سے لڑے، اس کے باشندوں کی سود بہبود کا خیال رکھے اور اس کی زمین کو آباد کرے۔

مالک کو حکم دیا ہے تقویٰ الٰہی کا، اطاعت خداوندی کو مقدم رکھنے کا اور کتاب اللہ کے مقرر کئے ہوئے فرائض و سنن کی پیروی کا، اس لئے آدمی کی سعادت انہی کی پیروی سے وابستہ ہے اور ان سے انکار کرنے اور انہیں گنوا دینے میں سراسر بدبختی ہے۔

اور حکم دیا ہے کہ اللہ تعالیٰ کی نصرت میں اپنے دل سے، اپنے ہاتھ سے، اپنی زبان سے سرگرم رہے، کیونکہ خدائے بزرگ و برتر نے ذمہ لے لیا ہے کہ جو کوئی اس کی نصرت و تائید پر کھڑا ہوگا۔ نصرت و تائید خداوندی اسے حاصل رہے گی۔

اور حکم دیا ہے کہ خواہشوں کے موقعے پر اپنے نفس کو توڑے، سرکشی کے وقت اسے روکے، کیونکہ نفس برائی کی طرف لے جاتا ہے۔ مگر یہ کہ خدا کا رحم آدمی کے شامل حال ہو جائے۔

اس کے بعد اے مالک بن ! میں تجھے ایسے ملک میں بھیج رہا ہوں جس پر تجھ سے پہلے بھی حکومتیں گزر چکی ہیں، عادل بھی اور ظالم بھی۔ لوگ تیری حکومت کو بھی اسی نظر سے دیکھیں گے، جس نظر سے تو اگلے حاکموں کی حکومتوں کو دیکھتا رہا ہے اور تیرے حق میں بھی وہی کہا جائے گا جو تو ان حاکموں کے حق میں کہا کرتا تھا۔

تجھے معلوم ہونا چاہیے کہ نیک آدمی اس آواز سے پہچانا جاتا ہے جو خدا اپنے بندوں کی زبان پر اس کے لئے جاری کر دیتا ہے۔

لہذا تیرا دل پسند ذخیرہ، عمل صالح کا ذخیرہ ہو۔ یہ ذخیرہ اسی طرح حاصل ہو سکتا ہے کہ تجھے اپنی خواہشوں پر قابو حاصل ہو۔ جو چیز حلال نہیں ہے اس کے لئے تیرا دل کتنا ہی مچلے اپنے آپ کو اس سے دور رکھ۔ یہ بھی جان لو کہ محبوبات و مکروہات میں نفس کی مخالفت کرنا ہی نفس سے انصاف کرنا ہے۔

اپنے دل میں رعایا کے لئے رحم، محبت، لطف پیدا کرنا۔ خبردار، رعایا کے حق میں پھاڑ کھانے والا درندہ نہ بن جانا کہ اسے لقمہ بنا ڈالنے ہی میں تجھے اپنی کامیابی دکھائی دے۔

رعایا میں دو قسم کے آدمی ہوں گے، تمہارے دینی بھائی یا مخلوق خدا ہونے کے لحاظ سے تمہارے جیسے آدمی لوگوں سے غلطیاں تو ہوتی ہی ہیں۔ جان بوجھ کے یا بھولے چوکے سے ٹھوکریں کھاتے ہی رہتے ہیں۔ تم اپنے عفو و کرم کا دامن خطا کاروں کے لئے اس طرح پھیلا دینا جس طرح تمہاری آرزو ہے کہ اللہ تمہاری خطاؤں کے لئے اپنا دامن عفو و کرم پھیلا دے۔

کبھی نہ بھولنا کہ تم رعایا کے افسر ہو، خلیفہ تمہارا افسر ہے اور خدا خلیفہ کے اوپر حاکم ہے۔ خلیفہ نے تمہیں گورنر بنایا ہے اور مصر کی ترقی و اصلاح کی ذمہ داری تمہیں سونپ دی ہے۔

خدا سے لڑائی نہ مول لینا۔ کیونکہ آدمی کے لئے خدا سے کوئی بچاؤ نہیں۔ خدا کے عفو و رحمت سے تم کبھی بھی بے نیاز نہیں ہو سکتے۔

عفو پر کبھی نادم نہ ہونا۔ سزا دینے پر کبھی شیخی نہ بگھارنا۔ غصہ آتے ہی دوڑ نہ پڑنا۔ بلکہ جہاں تک ممکن ہو غصے سے بچنا اور غصے کو پی جانا۔

خبردار رعایا سے کبھی نہ کہنا کہ میں تمہارا حاکم بنا دیا گیا ہوں ! اور اب میں ہی سب کچھ ہوں سب کو میری تابعداری کرنی چاہیے۔ اس ذہنیت سے دل میں فساد پیدا ہوتا ہے۔ دین میں کمزوری آتی ہے اور بربادی کے لئے بلاوا آتا ہے۔

اور اگر حکومت کی وجہ سے غرور پیدا ہونے لگے تو سب سے بڑے بادشاہ۔۔۔۔۔۔ خدا کی طرف دیکھنا جو تمہارے اوپر ہے اور تم پر وہ قدرت رکھتا ہے، جو تم خود بھی اپنے آپ نہیں رکھتے۔ ایسا کرو گے تو نفس کی طغیانی کم ہو جائے گی۔ حدت گھٹ جائے گی۔ بھٹکی ہوئی روح لوٹ آئے گی۔

خبردار ! خدا کے ساتھ اس کی عظمت میں بازی نہ لگانا، اس کی جبروت میں تشبہ اختیار نہ کرنا، کیونکہ خدا جباروں کو ذلیل کر ڈالتا ہے اور مغروروں کو نیچا دکھا دیتا ہے۔

اپنی ذات کے معاملے میں اپنے خاص عزیزوں کے معاملے میں جنہیں تم اپنی رعایا میں سے چاہتے ہو، خدا سے بھی انصاف کرنا اور۔۔۔۔۔۔ خدا کے بندوں سے بھی انصاف کرنا۔ یہ نہ کرو گے تو ظلم کرنے لگو گے۔

یاد رکھو جو کوئی خدا کے بندوں پر ظلم کرتا ہے تو خدا خود اپنے مظلوم بندوں کی طرف سے ظالم کا حریف بن جاتا ہے اور معلوم ہے خدا جس کا حریف بن جائے اس کی حجت باطل ہو جاتی ہے، وہ خدا سے لڑائی ٹھاننے کا مجرم ہوتا ہے۔ یہاں تک کہ باز آ جائے اور توبہ کرے۔ خدا کی نعمت کو اس سے بڑھ کر بدلنے والی اور خدا کی عقوبت کو اس سے زیادہ بلانے والی کوئی چیز نہیں کہ آدمی ظلم کو اختیار کرے۔ یاد رہے خدا مظلوموں کی سنتا اور ظالموں کی تاک میں رہتا ہے۔

تمہیں سب سے زیادہ پسندوہ راہ ہونا چاہیے، جو حق کے لحاظ سے سب سے زیادہ درمیانی، انصاف کی رو سے سب سے زیادہ عام اور رعایا کو سب سے زیادہ رضامند کرنے والی ہو۔

یہ بھی یاد رکھو عوام کی ناراضگی، خواص کی رضامندی کو بہالے جاتی ہے اور خواص کی ناراضگی عوام کی ناراضگی کے ہوتے ہوئے گوارا کر لی جاتی ہے۔

یہ بھی یاد رکھو کہ خوشحالی میں جو لوگ حاکم کے لئے سب سے بڑا بوجھ، سب سے کم کارآمد، انصاف سے کھٹکنے والے، مانگنے میں اصرار کرنے والے، بخشش وعطا کے موقعے پر کم سے کم شکر گزار ہونے والے انعام واکرام سے محرومی پر عذر نہ سننے والے اور زمانے کی گردشوں کے مقابلے

میں سب سے کم ثابت قدم رہنے والے خواص ہی ہوتے ہیں۔ دین کا اصلی ستون، مسلمانوں کی اصلی جمعیت، دشمن کے مقابلے میں اصلی طاقت، امت کے عوام ہیں۔ لہذا عوام ہی کا تمہیں زیادہ سے زیادہ خیال رکھنا چاہیے۔

تمہاری مجلس سے سب سے زیادہ دور اور تمہاری نگاہ میں سب سے زیادہ مکروہ وہ شخص ہونا چاہیے جو لوگوں کے عیب ڈھونڈا کرتا ہے۔ لوگوں میں عیب تو ہوتے ہی ہیں۔ یہ کام حاکم کا ہے کہ ان کے عیب ڈھکے۔ خبردار چھپے ہوئے عیبوں کی کرید نہ کرنا۔ تمہارا منصب بس یہ ہے کہ جو عیب چھپے ہوئے ہیں، ان کا فیصلہ خدا پر چھوڑ دو۔ حتی المقدور لوگوں کے ڈھکے کو ڈھکا ہی رہنے دینا۔ ایسا کرو گے تو خدا بھی تمہارے وہ عیب ڈھکے رہنے دے گا جو تم رعایا سے چھپانا چاہتے ہو۔

وہ سب اسباب دور کر دینا، جو لوگوں میں بغض و کینہ پیدا کرتے ہیں۔ عداوت و غیبت کی ہر رسی کاٹ ڈالنا۔ خبردار! چغلخور کی بات ماننے میں جلدی نہ کرنا، کیونکہ چغلخور دغاباز ہوتا ہے۔ اگرچہ خیر خواہ کا روپ بھر کے سامنے آتا ہے۔

اپنے مشورے میں بخیل کو شریک نہ کرنا کیونکہ وہ تمہیں احسان کرنے سے روکے گا اور فقر سے ڈرائے گا۔

بزدل کو بھی صلاح میں شریک نہ کرنا، کیونکہ مہمات میں تمہاری ہمت کمزور کر دے گا۔

حریص کو بھی شریک نہ کرنا، کیونکہ ظلم کی راہ سے دولت سمیٹنے کی ترغیب دے گا۔

یاد رکھو بخل، بزدلی، حرص اگرچہ الگ الگ خصلتیں ہیں مگر ان کی بنیاد خدا سے سوظن پر ہے۔

بدترین وزیر وہ ہے جو شریروں کی طرف داری کرے اور گناہوں میں ان کا ساجھی ہو۔ ایسے آدمی کو اپنا وزیر نہ بنانا۔ کیونکہ اس قسم کے لوگ گناہ گاروں کے مددگار اور ظالموں کے ساتھی ہوتے ہیں۔ ان کی جگہ تمہیں ایسے آدمی مل جائیں گے جو عقل و تدبیر میں ان کے برابر ہوں گے۔ مگر گناہوں سے ان کی طرح لدے نہ ہوں گے۔ نہ کسی ظالم کی اس کے ظلم میں مدد کی ہو گی۔ نہ کسی گناہگار کا اس کے گناہ میں ساتھ دیا ہو گا۔ یہ لوگ تمہیں کم تکلیف دیں گے۔ تمہارے بہترین مددگار ثابت ہوں گے۔ تم سے پوری ہمدردی رکھیں گے اور غیر سے اپنے سب رشتے کاٹ لیں گے۔ ایسے ہی لوگوں کو نجی صحبتوں میں عام درباروں میں اپنا مصاحب بنانا۔

پھر یہ بھی یاد رہے کہ خاص الخاص لوگوں میں بھی وہی تمہاری نگاہ میں سب سے زیادہ مقبول

ہوں جو زیادہ سے زیادہ کڑوی بات تم سے کہہ سکتے ہوں اور ان کاموں میں تمہارا ساتھ دینے سے انکار کر سکتے ہوں جو خدا اپنے بندوں کے لئے ناپسند فرما چکا ہے۔

اہل تقویٰ وصدق کو اپنا مصاحب بنانا۔ انہیں ایسی تربیت دینا کہ تمہاری جھوٹی تعریف کبھی نہ کریں۔ کیونکہ تعریف کی بھرمار سے آدمی میں غرور پیدا ہوتا ہے۔

اور تمہارے سامنے نیکوکار اور خطا کار برابر نہ ہوں۔ ایسا کرنے سے نیکوں کی ہمت پست ہو جائے گی اور خطا کار اور بھی شوخ ہو جائیں گے۔ ہر آدمی کو وہ جگہ دینا جس کا وہ اپنے عمل کے لحاظ سے مستحق ہے۔

اور تمہیں جاننا چاہیے کہ رعایا میں اپنے حاکم کے ساتھ حسن ظن اس طرح پیدا ہوتا ہے کہ حاکم رعایا پر رحم وکرم کی بارش کرتا رہے۔ اس کی تکلیفیں دور کرے اور کوئی ایسا مطالبہ نہ کرے جو اس کے بس سے باہر ہو۔ یہ اصول تمہارے لئے کافی ہے اس سے رعایا کا حسن ظن تمہیں بہت سی مشکلوں سے بچاوے گا۔

خود تمہارے حسن ظن کے سب سے زیادہ مستحق وہ ہوں، جو تمہارے امتحان میں سب سے اچھے اتریں، اسی طرح تمہارے سوظن کے بھی سب سے زیادہ مستحق وہی ہوں جو آزمائش میں سب سے برے نکلیں۔

کسی اچھے دستور کو نہ توڑنا، جو اس امت کے اگلے لوگ جاری کر گئے ہیں اور جس سے لوگوں میں اتحاد پیدا ہوتا ہے۔ رعایا کی بھلائی ہوتی ہے توڑ دو گے تو اچھے دستوروں کا ثواب اگلوں کے لئے باقی رہے گا اور عذاب تمہارے حصے میں آئے گا کہ بھلی راہ تم نے مٹادی اس بارے میں اہل علم وعرفان سے مشورہ کرتے رہنا کہ تعمیر واصلاح کے وسائل کیا ہیں اور انہیں کس طرح استحکام ودوام بخشا جائے۔

اور دیکھو، رعایا میں کئی طبقے ہوتے ہیں، یہ طبقے ایک دوسرے سے وابستہ رہتے ہیں اور آپس میں کبھی بے نیاز نہیں ہو سکتے۔

چنانچہ ایک طبقہ وہ ہے جسے خدا کی فوج کہنا چاہیے۔ دوسرا طبقہ ان لوگوں کا ہے جو عوام و خواص کا تحریری کام کرتے ہیں۔ پھر انصاف کرنے والے قاضی ہیں، امن وانتظام کے عامل ہیں۔ ذمی اور مسلم اہل جزیہ واہل خراج ہیں۔ پھر سوداگر اور اہل حرفہ ہیں۔ غریبوں اور مسکینوں کا

نچلا طبقہ بھی ہے۔ خدا نے حق میں ہر طبقے کا حصہ مقرر کر کے اپنی کتاب میں یا اپنے نبی صلی اللہ علیہ وسلم کی سنت میں اسے ضروری ٹھہرا دیا ہے اور اس کی پابندی و بجا آوری ہمارے ذمے لازمی کر دی ہے۔

خدا کی فوج باذن اللہ رعایا کا قلعہ ہے، حاکم کی زینت ہے، دین کی قوت ہے، امن کی ضمانت ہے، رعایا کا قیام فوج ہی سے ہے، لیکن فوج کا قیام خراج سے ہے، جو خدا اس کے لئے نکالتا ہے، خراج ہی سے سپاہی جہاد میں تقویت پاتے اور اپنی حالت درست کرتے ہیں۔

پھر ان دونوں طبقوں، فوجیوں اور اہل خراج کی بقا کے لئے تیسرا طبقہ ضروری ہے، یعنی قضاء عمال، کتاب کا طبقہ کہ یہی لوگ ہر قسم کی مالی معاملات انجام دیتے ہیں اور ان چاروں طبقوں کی بقا کے لئے تاجر اور اہل حرفہ ضروری ہیں کہ بازار لگاتے اور سب کی ضرورتیں مہیا کرتے ہیں۔

آخر میں ادنیٰ طبقہ آتا ہے اور اس طبقے کی امداد و اعانت از بس ضروری ہے۔

خدا کے یہاں سب کی گنجائش ہے اور حاکم پر سب کا حق قائم ہے۔ حاکم جتنی بھی بھلائی کر سکتا ہے، کرتا رہے۔ مگر اس بارے میں اپنے فرض سے وہ عہدہ برآ ہو نہیں سکتا، جب تک توفیق الٰہی کی دعا کے ساتھ عزم مصمم بھی نہ رکھے کہ حق ہی کا ساتھ دے گا، حق ہی پر ثابت قدم رہے گا، چاہے حق آسان ہو یا مشکل۔

دیکھو اپنی فوج کے معاملے میں ہوشیاری سے کام لینا۔ انہی لوگوں کو افسر بنانا جو تمہارے خیال میں اللہ کے رسول ﷺ کے اور تمہارے امام کے سب سے زیادہ خیر خواہ ہوں، صاف دل ہوں، ہوش مند ہوں، جلد غصے میں نہ آ جاتے ہوں، عذر معذرت قبول کر لیتے ہوں، کمزوروں پر ترس کھاتے ہوں، زبردستوں پر سخت ہوں، نہ سختی انہیں جوش میں لے آتی ہو نہ کمزوری انہیں بٹھا دیتی ہو۔

فوج کے لئے انہی کو منتخب کرنا جن کا حسب نسب اور خاندان اچھا ہے۔ جن کا ماضی بے داغ ہے۔ جو ہمت و شجاعت سے آراستہ ہیں۔ شرافت اور نیکی ایسے ہی لوگوں میں زیادہ ہوتی ہے۔

ان فوجیوں کے معاملات کی ویسی ہی فکر کرنا جیسی فکر والدین کو اولاد کی ہوتی ہے۔ ان کی تقویت اور درستی حال کے لئے جو بھی بن پڑے کرتے رہنا اور جو کچھ کرنا اسے بہت نہ سمجھنا۔ اپنے کم سے کم لطف و احسان کو بھی معمولی نہ سمجھنا۔ کیونکہ اس سے ان کی خیر خواہی بڑھے گی اور حسن ظن

میں اضافہ ہوگا۔ ان کی ادنیٰ سے ادنیٰ ضرورتوں سے بھی بے پروائی اس بھروسے پر نہ کرنا کہ بڑی ضرورتوں کا خیال کر رہے ہو۔ کیونکہ تمہاری معمولی رعایت بھی ان کے لئے نعمت ہوگی اور بڑی ضرورتوں میں تو وہ سراسر تمہارے لطف و کرم کے ہمیشہ محتاج ہی رہیں گے۔

وہی فوجی سردار تمہارے سب سے زیادہ مقرب ہوں جو فوجیوں کی سب سے زیادہ مدد کرتے ہوں، اپنے ہاتھ کی دولت سے سپاہیوں کو ان کی ضرورتوں اور بال بچوں کی فکروں سے آزاد کرتے ہیں تاکہ پوری فوج ایک دل ہو جائے اور اس کے سامنے بس ایک ہی خیال رہے۔۔۔۔۔۔ دشمن سے جنگ فوج کے سرداروں پر تمہاری توجہ، فوج کے دلوں کو تمہاری طرف متوجہ کر دے گی۔

حاکم کے آنکھ کی ٹھنڈک کس چیز میں ہونا چاہیے۔ اس میں کہ خود انصاف قائم کرے اور رعایا اس سے اپنی محبت ظاہر کرتی رہے۔ رعایا کی محبت ظاہر نہیں ہوتی، جب تک اس کے دل صحیح نہ ہوں اور رعایا کی خیر خواہی صحیح نہیں ہوتی، جب تک اسے حاکم سے سچی محبت نہ ہو اس کی حکومت کو بوجھ اور اس کے زوال میں دیر کو وبال نہ سمجھتی ہو۔

لہذا ضروری ہے کہ رعایا کی امیدوں کے لئے میدان کشادہ رکھنا اس کی دلجوئی برابر کرتے رہنا۔ اس کے بہادروں کے کارنامے سراہتے رہنا۔ اچھے کاموں کی تعریف سے بہادروں کا جوش بڑھتا ہے اور پیچھے رہ جانے والوں کی ہمتیں اونچی ہوتی ہیں۔

ہر آدمی کے کارنامے کا اعتراف کرنا ایک کا کارنامہ دوسرے کی طرف منسوب نہ کرنا۔ انعام دینے میں کبھی کوتاہی نہ کرو۔ خاندانی ہونے کی وجہ سے کسی کے معمولی کام کو بڑھا چڑھا دینا۔ اسی طرح ادنیٰ خاندان ہونے کی وجہ سے کسی کے بڑے کارنامے کی بے قدری نہ کرنے لگنا۔

مشتبہ معاملات پیش آئیں اور تمہاری بصیرت وعلم کام نہ دے تو انہیں اللہ کی طرف اور اللہ کے رسول کی طرف لوٹانا۔ کیونکہ خدا مسلمانوں کی ہدایت کے لئے فرما چکا ہے:

یاایھا الذین اطیعو اللہ واطیعو الرسول واولی امر منکم۔ 1

اللہ کی طرف معاملے کا لوٹانا یہ ہے کہ کتاب محکم اور بعض صریح احکامات کی طرف لوٹا جائے اور رسولﷺ کی طرف لوٹانا یہ ہے کہ جامع سنت نبوی کو لیا جائے نہ کہ اسے جس میں اختلاف پڑ گیا ہے۔

پھر ملک میں انصاف قائم کرنے کے لئے ایسے لوگوں کا انتخاب کرنا جو تمہاری نظر میں سب سے افضل ہوں۔ ہجوم معاملات سے تنگ دل نہ ہوتے ہوں، اپنی غلطی پر اڑے رہنا ہی ٹھیک نہ سمجھتے ہوں اور حق کے ظاہر ہو جانے کے بعد باطل سے چپٹے نہ رہتے ہوں۔ طماع نہ ہوں۔ اپنے فیصلوں پر غور کرنے کے عادی ہوں۔ فیصلے کے وقت شکوک وشبہات پر رکنے والے نہ ہوں۔ صرف دلائل کو اہمیت دیتے ہوں۔ مدعی اور مدعا علیہ سے بحث میں اکتا نہ جاتے ہوں۔ واقعات کی تہہ تک پہنچنے سے جی نہ چراتے ہوں اور حقیقت کھل جانے پر اپنے فیصلے میں بے باک اور بے لاگ ہوں۔ یہ ایسے لوگ ہوں جنہیں نہ تعریف بے خود کر دیتی ہو، نہ چاپلوسی ہی مائل کر سکتی ہو۔ مگر ایسے لوگ کم ہوتے ہیں۔

تمہارا فرض ہے کہ اپنے قاضیوں کے فیصلوں کی جانچ کرتے رہو، کھلے دل سے انہیں معاوضہ دو تا کہ ان کی ضرورتیں پوری ہوتی رہیں اور کسی کے سامنے انہیں ہاتھ نہ پھیلانا پڑے۔ اپنے دربار میں انہیں ایسا درجہ دو کہ تمہارے کسی مصاحب اور درباری کو ان پر دباؤ ڈالنے یا انہیں نقصان پہنچانے کی ہمت نہ ہو سکے۔ قاضیوں کو ہر قسم کے خوف سے بالکل آزاد ہونا چاہیے۔ اس بارے میں پوری توجہ سے کام لینا، کیونکہ دین اشرار کے ہاتھ میں پڑ گیا تھا جو اپنی خواہشوں پر چلتے اور دین کے نام پر دنیا کمایا کرتے تھے۔

عمال حکومت کے معاملات پر بھی تمہیں نظر رکھنا ہوگی، جسے مقرر کرنا، امتحاناً مقرر کرنا، رو رعایت سے یا صلاح مشورے کے بغیر کسی کو عہدہ نہ دینا۔ کیونکہ ایسا کرنے سے ظلم وخیانت کے دروازے کھل جاتے ہیں۔ اچھے گھرانوں اور سابق میں اسلام کے خدمت گزاروں میں تجربہ کار اور باحیا لوگوں کو ہی منتخب کرنا کہ ان کے اخلاق اچھے ہوتے ہیں۔ اپنی آبرو کا خیال رکھتے ہیں۔ طمع کی طرف کم جھکتے ہیں اور انجام پر زیادہ نظر رکھتے ہیں۔

عہدہ داروں کو بہت اچھی تنخواہیں دینا اس سے یہ لوگ اپنی حالت درست کر سکیں گے اور حکومت کے اس مال سے بے نیاز رہیں گے جو ان کے ہاتھ میں ہوگا، اس پر بھی حکم عدولی کریں یا امانت میں خلل ڈالیں تو تمہارے پاس ان پر حجت ہوگی، مگر ضروری ہے کہ ان کاموں کی جانچ پڑتال کرتے رہنا، نیک لوگوں کو مخبر بنا کر ان پر چھوڑ دینا۔ یہ اس لئے کہ جب انہیں معلوم ہوگا کہ خفیہ نگرانی بھی ہو رہی ہے تو امانت داری اور رعایا سے مہربانی میں اور زیادہ چست ہو جائیں گے۔

پھر اگر ان میں سے کوئی شخص خیانت کی طرف ہاتھ بڑھائے اور تمہارے جاسوسوں سے تصدیق ہو جائے تو بس یہ شہادت کافی ہے۔ تم بھی سزا کا ہاتھ بڑھانا۔ جسمانی اذیت کے ساتھ خیانت کی رقم بھی اگلوالینا، خائن کو ذلت کی جگہ کھڑا کرنا اور پوری طرح اسے رسوا کر ڈالنا۔

دیکھو محکمہ خراج کی نگرانی میں کوتاہی نہ ہو۔ خراج کے ٹھیک رہنے ہی میں سب کی بھلائی و خوشحالی ہے۔ سب کے رزق کا مدار خراج پر ہے اور خراج کے تحصیلداروں پر۔

لیکن خراج سے زیادہ ملک کی آبادی پر توجہ رہنا چاہیے، کیونکہ خراج بھی تو خوشحالی سے حاصل ہوتا ہے۔ جو حاکم تعمیر کے بغیر خراج چاہتا ہے اس کی حکومت یقیناً چند روزہ ثابت ہوگی۔

اگر کاشتکار، خراج کی زیادتی کی، کسی آسمانی آفت کی، آب پاشی میں خلل پڑ جانے کی، رطوبت میں قلت کی، سیلاب یا خشکی کے سبب تقاوی کے خراب ہو جانے کی شکایت کریں تو ان کی سننا اور خراج کم کر دینا۔ کیونکہ کاشتکار ہی تمہارا اصل خزانہ ہیں۔ ان سے جو رعایت بھی کرو گے، اس سے ملک کی فلاح ہوگی۔ حکومت کی رونق بڑھے گی۔ نیز تم رعایا سے مال کے خراج کے ساتھ تعریف کا خراج بھی وصول کرو گے۔

اس وقت ان میں مال پھیلانے سے تمہیں اور زیادہ خوشی حاصل ہوگی۔ مشکلات میں ان کی قوت پر تمہارا بھروسہ بڑھ جائے گا اور جو راحت تم نے انہیں پہنچائی ہے اور جس انصاف کا انہیں خوگر بنا دیا ہے اس پر ان کی شکر گزاری تمہارے لئے خزانہ بن جائے گی۔ ممکن ہے مشکلات نازل ہوں اور ان لوگوں پر بھروسہ کرنے کی مجبوری پیش آ جائے۔ ایسی حالت میں وہ بخوشی تمہارا ہر مطالبہ قبول کر لیں گے۔

ملک کی آبادی و سرسبزی، ہر بوجھ اٹھا سکتی ہے۔ لہٰذا اس کا ہمیشہ خیال رکھنا۔ ملک کی بربادی تو باشندوں کی غربت ہی سے ہوتی ہے اور باشندوں کی غربت کا سبب یہ ہوتا ہے کہ حاکم دولت سمیٹنے پر کمر باندھ لیتے ہیں۔ کیونکہ انہیں اپنے تبادلے اور زوال کا دھڑکا لگا رہتا ہے اور وہ عبرتوں سے فائدہ اٹھانا نہیں چاہتے۔

اپنے منشیوں کے معاملے کو بھی بہت اہمیت دینا۔ یہ منصب بہترین آدمیوں ہی کے سپرد کرنا۔ راز کی خط و کتابت پر انہی لوگوں کو مقرر کرنا، جو اعلیٰ اخلاق کے مالک ہوں، جنہیں نہ اعزاز گستاخ بنا دے کہ بھری مجلس میں تم سے بدتمیزی کرنے لگیں یا معاہدوں میں تمہاری مصلحتوں،

فائدوں سے چوک جایا کریں یا اگر کسی معاہدے سے تمہیں نقصان پہنچ سکتا ہے تو اس سے مخلصی کی صورت پیدا کر سکیں۔ یہ لوگ ایسے ہونے چاہئیں کہ خود اپنی قدر جانتے ہوں، کیونکہ جو شخص اپنی قدر نہیں جانتا وہ دوسروں کی قدر کیا جانے گا؟

ان لوگوں کا چناؤ محض اپنی فراست میلان طبیعت یا حسن ظن کی بنا پر نہ کرنا کیونکہ لوگوں کا دستور ہے کہ تصنع اور ظاہر داری سے اپنے آپ کو حاکموں کی فراست کے مطابق بنا لیتے ہیں، مگر خیر خواہی اور امانت داری سے کورے ہوتے ہیں۔

انتخاب میں یہ بھی دیکھنا کہ اگلے حاکموں کے تحت انہوں نے کیا خدمتیں انجام دی ہیں۔ عوام کو ان سے کتنا فائدہ پہنچا ہے اور امانت داری میں ان کا شہرہ کیسا ہے؟ ان باتوں کا لحاظ رکھو گے تو بے شک سمجھا جائے گا کہ تم اللہ کے اور اپنی رعایہ کے خیر خواہ ہو۔

ہر محکمے کا ایک معتمد مقرر کرنا جو محکمے کے تمام کاموں کو اپنے ہاتھ میں رکھے اور مشکلات سے بدحواس نہ ہو۔ یاد رکھو تمہارے منشیوں میں جو عیب ہوگا اور تم اس سے چشم پوشی کرو گے تو وہ عیب خود تمہارا سمجھا جائے گا۔

تجار و راہل حرفت کا پورا خیال رکھنا ان کا بھی، جو مقیم ہیں اور ان کا بھی جو پھیری کرتے ہیں، کیونکہ یہ لوگ ملک کی دولت بڑھاتے ہیں۔ دور دور سے سامان لاتے ہیں۔ خشکیوں، تریوں، میدانوں، ریگستانوں، سمندروں، دریاؤں، پہاڑوں کو پار کر کے ضروریات زندگی مہیا کرتے ہیں۔ ایسی ایسی جگہوں سے مال ڈھلاتے ہیں جہاں اور لوگ نہیں پہنچتے، بلکہ وہاں جانے کی ہمت بھی نہیں کر سکتے۔

تاجر اور اہل حرفہ امن پسند لوگ ہوتے ہیں۔ ان سے شورش و بغاوت کا اندیشہ نہیں ہوتا۔ اس پر بھی ضروری ہے کہ پایہ تخت میں بھی اور اطراف ملک میں بھی ان پر نگاہ رکھی جائے، کیونکہ ان میں سے اکثر بڑے تنگ دل بڑے بخیل ہوتے ہیں، اجارہ داری سے کام لیتے ہیں اور لین دین میں کمی ڈال کے لوٹ لینا چاہتے ہیں۔

اجارہ داری کی قطعی ممانعت کر دینا، کیونکہ رسول اللہ۔ صلعم۔ نے اس سے منع فرمایا ہے لیکن ہاں خرید و فروخت خوش دلی سے ہو۔ وزن بٹے ٹھیک رہیں۔ نرخ مقرر ہوں۔ نہ بیچنے والا گھاٹے میں رہے، نہ مول لینے والا موندا جائے اور ممانعت پر بھی اگر کوئی اجارہ داری کا مرتکب

ہوتو اعتدال کے ساتھ اسے عبرت انگیز سزا دی جائے۔

پھر اللہ اللہ، ادنیٰ طبقے کے معاملے میں یہ لوگ وہ ہیں جن کا کوئی سہارا نہیں، فقیر، مسکین، محتاج، قلاش، اپاہج۔ ان میں ایسے بھی ہیں جو ہاتھ پھیلاتے ہیں اور ایسے بھی ہیں جو ہاتھ نہیں پھیلاتے۔ مگر ابتر صورت حال میں۔

ان لوگوں کے بارے میں جو فرض خدا نے تمہیں سونپا ہے، اس پر نگاہ رکھنا۔ اسے تلف نہ ہونے دینا۔ بیت المال میں ایک حصہ ان کے لئے خاص کر دینا اور اسلام کی جہاں جو صافی جائیداد موجود ہے۔ اس کی آمدنی میں ان کا بھی حصہ رکھنا۔ ان میں سے کون دور ہے، کون نزدیک ہے، یہ نہ دیکھنا۔ دور نزدیک سب کا حق برابر ہے اور ہر ایک کے حق کی ذمہ داری تمہارے سر ڈال دی گئی ہے۔

دیکھو، دولت کا نشہ تمہیں ان بے چاروں سے غافل نہ کر دے۔ اگر تم نے اس بارے میں اہم واکثر کو پورا کر دیا تو بھی اس وجہ سے تمہاری معمولی غفلت بھی معاف نہ کی جائے گی ۔لہذا ان کے ساتھ تکبر سے پیش نہ آنا اور اپنی توجہ سے انہیں محروم نہ کرنا۔

ان میں ایسے بھی ہوں گے جو تمہارے پاس پہنچ نہیں سکتے۔ انہیں نگاہیں ٹھکراتی ہیں اور لوگ ان سے گھن کھاتے ہیں۔ ان کی خبر گیری بھی تمہارا کام ہے۔ ان کے لئے بھروسے کے آدمیوں کی خدمات خاص کر دینا مگر یہ آدمی ایسے ہوں جو خوف خدا رکھتے ہوں اور دل کے خاکسار ہوں۔ یہ لوگ ان بیکسوں کے معاملات تمہارے سامنے لایا کریں اور تم وہ کرنا کہ قیامت کے سامنے تمہیں شرمندہ نہ ہونا پڑے۔ یاد رکھو رعایا میں ان غریبوں سے زیادہ انصاف کا مستحق کوئی نہیں۔۔۔۔۔۔۔ مطلب یہ ہے کہ ہر ایک کا جو حق ہے۔ پورا پورا ادا کرتے رہنا۔

اور یتیموں کے پالنے والوں کا بھی خیال رکھنا ہوگا اور ان کا بھی جو بہت بوڑھے ہو چکے ہیں۔ جن کا کوئی سہارا باقی نہیں، جو بھیک مانگنے کے بھی لائق نہیں رہے۔

یہ چھوٹی چھوٹی باتیں حاکموں پر بے شک گراں ہوتی ہیں، لیکن یہ بھی سوچنا چاہیے کہ پورے کا پورا حق گراں ہی ہے۔ ہاں خدا، حق کو بھی ان کے لئے آسان کر دیتا ہے جو عاقبت کی طلب میں رہتے ہیں اور اس لئے مشکلات و مکروہات میں اپنے دل کو مضبوط بنا لیتے ہیں۔ یہ وہ لوگ ہیں، جن کا یقین اس وعدہ الٰہی پر پختہ ہے جو وہ پروردگار اپنے نیک بندوں سے کر چکا ہے۔

اورتم اپنے وقت کا ایک حصہ فریادیوں کے لئے خاص کر دینا۔سب کام چھوڑ کران سے ملا کرنا،ایسے موقعوں پرتمہاری تخلیق عام رہے کہ جس کا جی چاہے بے دھڑک چلا آئے۔اس مجلس میں تم خدا کے نام پر خاکسار بن جاؤ۔فوجیوں، افسروں اور پولیس والوں سے مجلس کو بالکل خالی رکھنا،تا کہ آنے والے دل کھول کے اپنی بات کہہ سکیں، کیونکہ میں نے رسول۔صلی اللہ علیہ وسلم۔اللہ کو بار بار فرماتے سنا ہے"اس امت کی بھلائی نہیں ہوسکتی،جس میں کمزوردل کو طاقت ور سے پوراحق دلایا نہیں جاتا"۔

یہ بھی یادرہے کہ اس مجلس میں عوام ہی جمع ہوں گے اب اگر بدتمیزی سے بات کریں یا اپنا مطلب صاف بیان نہ کرسکیں،تو خفا نہ ہونا۔برداشت کرلینا۔خبردار! تکبر سے پیش نہ آنا۔میری وصیت پرعمل کروگے تو خداتم پراپنی رحمت کی چادریں پھیلادے گا اور اپنی فرمانبرداری کا ثواب تمہارے لئے اٹل کردے گا۔

جس کو کچھ دینا،اس طرح کہ وہ خوش ہوجائے اور نہ دے سکنا تو اپنا عذر صفائی سے بیان کر دینا۔

پھر ایسے معاملات بھی ہیں جنہیں خود اپنے ہی ہاتھ میں تمہیں رکھنا ہوگا۔ایک معاملہ تو یہی ہے کہ عمال حکومت کے ان مراسلوں کا جواب خود لکھا کرنا۔جو تمہارے منشی نہیں لکھ سکتے۔

اور ایک معاملہ یہ ہے، جس دن روپیہ آئے اسی دن مستحقوں کو بانٹ دینا۔اس سے تمہارے درباریوں کو کوفت تو ضرور ہوگی، کیونکہ ان کی مصلحتیں تقسیم میں تاخیر وتعویق چاہیں گی۔

روز کا کام،روزختم کردینا۔کیونکہ ہر دن کے لئے اسی کا کام بہت ہوتا ہے۔

اپنے وقت کا سب سے افضل حصہ،اپنے پروردگار کے لئے خاص کر دینا۔اگرچہ سب وقت اللہ ہی کے ہیں۔بشرطیکہ نیک نیت ہو اور رعایا کو اس نیک نیت سے سلامتی ملتی ہو۔

خدا کے لئے دین کو خالص کرنے میں سب سے زیادہ یہ خیال رہے کہ فرائض بغیر کمی بیشی کے کما حقہ بجالائے جائیں۔ یہ فرائض صرف خدا کے لئے خاص ہیں اور ان میں کسی کا ساجھا نہیں۔

دن اور رات میں اپنا ایک وقت ضرور خدا کے لئے خاص کر دینا، اور جو عبادت بھی تقرب الٰہی کے لئے انجام دینا۔اس طرح انجام دینا کہ ہر لحاظ سے کامل ومکمل ہو۔کسی طرح کا کوئی نقص

اس میں رہ نہ جائے۔ چاہے اس سے تمہارے جسم کو کتنی ہی تکلیف ہو۔

اور دیکھو، جب امامت کرنا تو ایسی امامت نہیں کہ لوگ نماز ہی سے بیزار ہو جائیں اور ایسی امامت بھی نہیں کہ نماز کا کوئی رکن ضائع ہو جائے۔ یاد رکھو نمازیوں میں ہر قسم کے لوگ ہوتے ہیں۔ تندرست بھی اور بیمار بھی اور ضرورت مند بھی۔ رسول اللہ صلی اللہ علیہ وآلہ وسلم جب خود مجھے یمن بھیجنے لگے تو میں نے عرض کیا تھا: "یا رسول اللہ ! امامت کس طرح کروں گا؟" جواب ملا: "تیری نماز ویسی ہو جیسی سب سے کم طاقت نمازی کی ہو سکتی ہے اور تو مومنوں کے لئے رحیم ثابت ہوتا"۔

یہ بھی ضروری ہے کہ رعایا سے تمہاری روپوشی کبھی لمبی نہ ہو۔ رعایا سے چھپنا حاکم کی تنگ نظری کا ثبوت ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ حاکم رعایا کے حالات سے بے خبر ہو جاتا ہے۔

جب حاکم رعایا سے ملنا جلنا چھوڑ دیتا ہے تو رعایا بھی ان لوگوں سے ناواقف ہو جاتی ہے جو اس سے پردے میں ہو گئے ہیں۔ نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ بڑے لوگ اس کی نگاہ میں چھوٹے ہو جاتے ہیں اور چھوٹے لوگ بڑے بن جاتے ہیں۔ اچھائی برائی بن جاتی ہے اور برائی اچھائی۔ حق اور باطل میں تمیز اٹھ جاتی ہے اور یہ تو کھلی بات ہے کہ حاکم بھی آدمی ہوتا ہے اور ان سب باتوں کو جان نہیں سکتا جو اس سے چھپا ڈالی جاتی ہیں۔ حق کے سر پر سینگ نہیں ہوتے کہ دیکھتے ہی سچ کو سچ اور جھوٹ کو جھوٹ کہہ دیا جائے۔

سوچو تو تم دو میں سے ایک قسم کے آدمی ہو گے یا تو حق کے مطابق خرچ کرنے میں سخی ہو گے، ایسے ہو تو تمہیں چھپنے کی ضرورت ہی کیا ہے؟ حق کی طرف سے جو کچھ تمہارے ذمے واجب ہو چکا ہے اسے ادا کرو گے یا اور کوئی نیک کام کر گزرو گے اور یا پھر تم بخل وضع کی آزمائش میں ڈالے گئے ہو، تو اس صورت میں بھی چھپنا غیر ضروری ہے۔ کیونکہ اس قماش کے آدمی سے لوگ بڑی جلدی مایوس ہو کر خود ہی کنارہ کشی اختیار کر لیتے ہیں۔ حالانکہ واقعہ یہ ہے کہ تم سے لوگوں کی زیادہ تر ضرورتیں ایسی ہوں گی جن سے تم پر کوئی بوجھ نہ پڑے گا۔ وہ کسی ظلم کی شکایت لے کر آئیں گے یا کسی معاملے میں انصاف کے طالب ہوں گے۔

تمہیں یہ سمجھ لینا چاہیے کہ حاکم کے درباریوں اور مصاحبوں میں خود غرضی تعلّی زیادتی بدمعاملگی ہوا کرتی ہے۔ ان کے شر سے مخلوق کو بچانے کی صورت یہی ہے کہ ان کی برائیوں کے سرچشمے

ہی بند کر دیے جائیں۔

خبردار کسی مصاحب یا رشتہ دار کو جاگیر نہ دینا۔ ایسا کرو گے تو یہ لوگ رعایا پر ظلم کریں گے۔ خود فائدہ اٹھائیں گے اور دنیا و آخرت میں مخلوق خدا کی بدگوئی تمہارے سر پڑے گی۔

حق کسی کے خلاف پڑے اس پر حق ضرور نافذ کرنا چاہیے، چاہے تمہارے عزیز و اقربا ہوں یا غیر، اس بارے میں تمہیں مضبوط اور ثواب خداوندی کا آرزومند رہنا ہوگا۔ حق کا وار، خود تمہارے رشتہ داروں اور عزیز ترین مصاحبوں ہی پر کیوں نہ پڑے، تمہیں خوش دلی سے یہ گوارا کرنا ہوگا، بے شک تم بھی آدمی ہو اور تمہیں اس سے کوفت ہو سکتی ہے لیکن تمہاری نگاہ ہمیشہ نتیجے پر رہنا چاہیے۔ یقین کرو نتیجہ تمہارے حق میں اچھا ہی ہوگا۔

اگر رعایا کو تم پر کبھی ظلم کا شبہ ہو جائے تو بے دھڑک رعایا کے سامنے آ جانا اور اس کا شبہ دور کر دینا۔ اس سے تمہارے نفس کی ریاضت ہوگی۔ دل میں رعایا کے لئے نرمی پیدا ہوگی اور تمہارے عذر کا بھی اظہار ہو جائے گا۔ ساتھ ہی تمہاری یہ غرض بھی پوری ہو جائے گی کہ رعایا حق پر استوار ہے۔

اور دیکھو، جب دشمن ایسی صلح کی طرف بلائے، جس میں خدا کی رضامندی ہو، تو انکار نہ کرنا۔ کیونکہ صلح میں تمہاری فوج کے لئے آرام ہے اور خود تمہارے لئے بھی فکروں سے چھٹکارا اور امن کا سامان ہے۔

لیکن صلح کے بعد دشمن سے خوب چوکس، خوب ہوشیار رہنا چاہیے۔ کیونکہ ممکن ہے، صلح کی راہ سے اس نے تقرب اس لئے حاصل کیا ہو کہ بے خبری میں تم پر ٹوٹ پڑے۔ لہذا بڑی ہوشیاری کی ضرورت ہے۔ اس معاملے میں حسن ظن سے کام نہیں چلتا۔

اور جب دشمن سے معاہدہ کرنا یا اپنی زبان اسے دے دینا تو عہد کی پوری پابندی کرنا۔ زبان کا پورا پاس کرنا۔ عہد کو بچانے کے لئے اپنی جان تک کی بازی لگا دینا۔ کیونکہ سب باتوں میں لوگوں کا اختلاف رہا ہے، مگر اس بات پر سب متفق ہیں کہ آدمی کو اپنا عہد پورا کرنا چاہیے۔ مشرکوں تک نے عہد کی پابندی ضروری سمجھی تھی، حالانکہ مسلمانوں سے بہت پیچھے تھے یا اس لئے کہ تجربوں نے انہیں بتا دیا تھا کہ عہد شکنی کا نتیجہ تباہ کن ہوتا ہے۔

لہذا اپنے عہد، وعدے، زبان کے خلاف کبھی نہ جانا۔ دشمن سے دغا نہ کرنا کیونکہ یہ خدا سے

سرکشی ہے اور خدا سے سرکشی بیوقوف و بزدل کیا کرتے ہیں۔

اور عہد کیا ہے؟ خدا کی طرف سے امن امان کا اعلان ہے، جو اس نے اپنی رحمت سے بندوں میں عام کر دیا ہے، عہد خدا کا حرم ہے، جس میں سب کو پناہ ملتی ہے اور جس کی طرف سبھی دوڑتے ہیں۔

خبردار! عہد و پیمان میں کوئی دھوکا، کوئی کھوٹ نہ رکھنا اور معاہدے کی عبارت ایسی نہ ہونے دینا۔ گول مول، مبہم ہو، کئی کئی مطلب اس سے نکلتے ہوں۔ اگر کبھی ایسا ہو جائے تو عہد دے چکنے کے بعد ایسی عبارت سے فائدہ نہ اٹھانا۔

اور یہ بھی یاد رہے کہ معاہد ہو چکنے کے بعد اگر اس کی وجہ سے پریشانی لاحق ہو، تو ناحق اسے منسوخ نہ کر دینا۔ پریشانی جھیل لینا۔ بدعہدی کرنے سے کہیں بہتر ہے۔ بدعہدی پر خدا تم سے جواب طلب کرے گا اور دنیا و آخرت میں اس کے مواخذے سے کہیں مفر نہ ہوگا۔

خبردار! ناحق خون نہ بہانا، کیونکہ خونریزی سے بڑھ کر بد انجام، نعمت کا ڈھانے والا، مدت کو ختم کرنے والا کوئی نہیں۔ قیامت کے دن جب خدا کا دربار عدالت لگے گا تو سب سے پہلے خون ناحق ہی کے مقدمے پیش ہوں گے اور خدا فیصلہ کرے گا۔ یاد رکھو خونریزی سے حکومت طاقتور نہیں ہوتی بلکہ کمزور پڑ کر مٹ جاتی ہے۔

اور یہ تو کھلی بات ہے کہ قتل عمد میں تم نہ خدا کے سامنے کوئی عذر پیش کر سکتے ہو نہ میرے سامنے۔ لیکن اگر سزا دینے میں تمہارے کوڑے، تلوار، ہاتھ سے نادانستہ اسراف ہو جائے تو حکومت کے ذمے میں مقتول کا خوں بہا اس کے وارثوں کے حوالے کرنے سے باز نہ رہنا۔

خبردار! خود پسندی کے شکار نہ ہو جانا۔ نفس کی جو بات پسند آئے، اس پر بھروسہ نہ کرنا۔ خوشامد پسندی سے بچنا، کیونکہ شیطان کے لئے یہ بڑا موقع ہوتا ہے کہ نیکوکاروں کی نیکیوں پر پانی پھیر دے۔

خبردار! رعایا پر کبھی احسان نہ جتانا۔ جو کچھ اس کے لئے کرنا اسے بڑھا چڑھا کر نہ دکھانا اور وعدہ خلافی بھی کبھی نہ کرنا۔ احسان جتانے سے احسان مٹ جاتا ہے۔ بھلائی کو بڑھا کر دکھانے سے حق کی روشنی چلی جاتی ہے اور وعدہ خلافی سے خدا بھی ناخوش ہوتا ہے اور حق کے بندے بھی۔ اللہ تعالیٰ فرما چکا ہے:

جلد بازی سے کام نہ لینا۔ ہر معاملے کو اس کے وقت پر ہاتھ میں لینا اور انجام کو پہنچا دینا۔ نہ وقت سے پہلے اس کے لئے جلدی کرنا نہ وقت آ جانے پر تساہل برتنا۔ اگر معاملہ مشتبہ ہو تو اس پر اصرار نہ کرنا۔ روشن ہو تو اس میں کمزوری نہ دکھانا۔ اصل یہ ہے کہ ہر کام اس کے وقت پر کرنا اور ہر معاملے کو اس کی جگہ رکھنا۔

کسی ایسی چیز کو اپنے لئے خاص نہ کر لینا جس میں سب کا حق برابر ہے اور نہ ایسی باتوں سے انجان بن جانا جو سب کی آنکھوں کے سامنے ہیں۔ خود غرضی سے جو کچھ حاصل کرو گے۔ تمہارے ہاتھ سے چھن جائے گا اور دوسروں کو دے دیا جائے گا۔ جلدی ہی تمہاری آنکھوں پر سے پردے اٹھ جائیں گے اور مظلوم سے جو کچھ لے چکے ہو اس کی دلوری ہو گی۔

دیکھو اپنے غصے کو، طیش کو، ہاتھ کو، زبان کو قابو میں رکھنا۔ سزا دینے کو ملتوی کر دینا، یہاں تک کہ غصہ ٹھنڈا ہو جائے۔ اس وقت تمہیں اختیار ہو گا کہ جو مناسب سمجھو کرو۔ مگر اپنے آپ پر قابو نہ پا سکو گے۔ جب تک پروردگار کی طرف واپسی کا معاملہ تمہارے خیالات پر غالب نہ آ جائے۔

گزری ہوئی منصف حکومتوں، نیک دستوروں ہمارے نبی۔ صلعم ۔ کے واقعات اور کتاب اللہ کے فرائض ہمیشہ یاد رکھنا تا کہ اپنی حکومت کے معاملات میں ہمارے عمل کی پیروی کر سکو۔

تمہیں پوری کوشش سے میری ہدایتوں پر عمل کرنا چاہیے، جو اپنی اس وصیت میں لکھ چکا ہوں۔ میرا یہ عہد تم پر حجت ہے اور اس کے بعد اپنے نفس کی خواہشوں کا ساتھ دینے میں کوئی عذر نہ پیش کرنا۔

میں اللہ بزرگ و برتر سے دست بدعا ہوں جس کی رحمت وسیع اور قدرت عظیم ہے کہ مجھے اور تمہیں اس راہ کی توفیق بخشے جس میں اس کی رضامندی اور مخلوق کی بھلائی ہے۔ ساتھ ہی بندوں میں نیک نامی اور ملک کے لئے ہر طرح کی اچھائی ہے اور یہ کہ اس کی نعمت ہم پر پوری ہو۔ اس کی عزت افزائی بڑھتی ہے اور یہ کہ میرا اور تمہارا خاتمہ سعادت و شہادت پر ہو۔ بے شک ہم اللہ کی طرف رغبت رکھتے ہیں۔ والسلام علی رسول اللہ صلی اللہ علیہ و آلہ وسلم ۔۔۔۔۔۔ والسلام۔

اشاریہ

الف

پ

ت

ٹ

ج

چ

ح

خ

د

ڈ

ر

ز

س

ض

ف

ق

ن